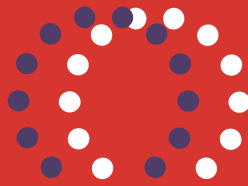


Vesa Ylönen

Nuorten toimeentuloturvan taso ja käyttö



86/2014

Sosiaali- ja terveysturvan selosteita

Vesa Ylönen

Nuorten toimeentuloturvan taso ja käyttö



86/2014
Sosiaali- ja terveysturvan
selosteita

Kela 

KELAN TUTKIMUSOSASTO | HELSINKI 2014

ISBN 978-951-669-953-3 (nid.), 978-951-669-954-0 (pdf)
ISSN 1455-0113

Juvenes Print
Tampere 2014

Alkusanat

Tämän tutkimuksen aineisto pohjautuu Kelan ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen yhteiseen hankkeeseen, jonka tarkoituksena oli tutkia Kelan toimeentuloetuksien ja kuntien maksaman toimeentulotuen päällekkäisyyttä. Tutkimusaineiston henkilöille oli kerätty myös tietoja aiempien vuosien etuuksien käytöstä. Näitä historiatietoja ei tätä ennen ole tutkimuksessa juurikaan hyödynnetty. Tutkimuksen keskeisenä tavoitteena olikin pureutua historiatietojen avulla nuorten toimeentuloturvan käytön dynamiikkaan.

Tutkimus on tehty alun perin ammatillisena lisen-siaattityönä Turun yliopiston sosiaalivakuutuksen jatkokoulutusohjelmassa (TOPSOS). Aluksi tutkimusta ohjasi dosentti Helka Hytti. Myöhemmin ohjausvastuu siirtyi erikoistutkija Timo Kauppiselle. Tutkimustyön edetessä sain neuvoja oman osastoni asiantuntijoilta ja TOPSOS-koulutuksen kulloiseltakin professorilta. Aktuaari- ja tilasto-osaston tilastoryhmän julkaisutiimi hoiti käsikirjoituksen julkaisukuntoon. Lämpimät kiitokset kuuluvat kaikille työssä avustaneille.

Helsingissä lokakuussa 2014

Vesa Ylönen

Kirjoittaja

Vesa Ylönen, VTL, tilastopäällikkö
Kelan aktuaari- ja tilasto-osasto
etunimi.sukunimi@kela.fi

Sarjan julkaisu on hyväksytty
tieteellisessä arvioinnissa.

© Kirjoittaja ja Kelan tutkimusosasto
www.kela.fi/tutkimus
tutkimus@kela.fi

SISÄLTÖ

1 Johdanto	3
2 Nuorten toimeentulon tutkimus	4
2.1 Nuorten siirtyminen aikuisuuteen	4
2.2 Nuorten toimeentulo	5
2.2.1 Opiskelijoiden toimeentulo	5
2.2.2 Työttömien toimeentulo	6
2.2.3 Lasta kotona hoitavien toimeentulo	7
2.2.4 Nuorten köyhyys	7
2.3 Toimeentuloturvan dynamiikkaan perustuvat tutkimukset	8
3 Tutkimuskysymykset ja aineistot	9
3.1 Tutkimuskysymykset	9
3.2 Malliperhemetodi	10
3.3 Tutkimusaineisto	10
4 Nuorten toimeentuloturvan taso	10
4.1 Yksin asuva opiskelija tai työtön	11
4.2 Yhden lapsen yksinhuoltaja	12
5 Nuorten toimeentuloturvan käyttö	14
5.1 Opiskelu	14
5.2 Työttömyys	15
5.3 Lasten kotihoito	16
5.4 Elämäntilanteiden yhteistarkastelu ja muut tilanteet	17
5.5 Ensisijaisten etuuksien päällekkäisyys viimesijaisten etuuksien kanssa	18
6 Nuorten toimeentuloturvan käytön dynamiikka	19
6.1 Etuuksien käyttöasteet	20
6.1.1 Opintotuen käyttöasteet	20
6.1.2 Työmarkkinatuen käyttöasteet	21
6.1.3 Toimeentulotuen käyttöasteet	23
6.2 Etuuskohdaiset toimeentulourat	23
6.2.1 Opintotuen käytön seuranta	24
6.2.2 Työmarkkinatuen käytön seuranta	25
6.2.3 Toimeentulotuen käytön seuranta	26
7 Yhteenvedo ja johtopäätökset	27
Lähteet	29



1 Johdanto

Eurooppaa koettelee ankara nuorisotyöttömyys. EU-maiden alle 25-vuotiaista nuorista työttömiä on yli 20 %. Pahinta työttömyys on Kreikassa ja Espanjassa, joissa työttöminä on jopa yli puolet nuorista. Suomen työttömien nuorten osuus on eurooppalaista keskitasoa eli työttöminä on noin viidennes. Näissä luvuissa työttömien osuus on laskettu koko ikäluokan työvoimasta. Todellisuutta kuvaa paremmin tilasto, jossa työttömien luvuista on poistettu opiskelemissa ja työharjoittelussa olevat nuoret. Eurostatin Neet-tilaston (Not in Employment, Education or Training) mukaan vuonna 2012 noin 13 % nuorista oli vailla töitä tai opiskelupaikkaa. Suomalaisnuoria oli saman tilaston mukaan ”tyhjän päällä” 8,6 %. (Eurostatin tilastotietokanta.)

Peruskoulun jälkeen nuoret ovat vielä alikoulutettuja työmarkkinoille. Ilman vähintään toisen asteen tutkintoa on erittäin vaikea löytää töitä ainakaan pysyvästi. Suurimmalla osalla nuorista opinnot jatkuvatkin toiselle asteelle. Tästä huolimatta vuonna 2010 peruskoulun päättäneistä 64 000 nuoresta jäi vaille toisen asteen opiskelupaikkaa noin 5 000 nuorta. Hakemattomuus, yhteisvalinnassa ulkopuolelle jääminen ja opintojen keskeyttäminen johtavat lopulta siihen, että 20–24-vuotiaista vailla toisen asteen tutkintoa on noin 60 000 (TEM 2012).

Nuorten työllisyysaste on aikuisiin verrattuna alhainen, koska suuri osa nuorista opiskelee. Nuorten 15–24-vuotiaiden työllisyysaste oli vuonna 2012 keskimäärin noin 40 % (Tilastokeskuksen tilastotietokanta Statfin). Suomessa nuoret aloittavat työuransa myöhään. Sekä ammattikorkeakouluista että yliopistoista valmistuneiden mediaani-ikä on yli 25 vuotta (TEM 2012). Suuri osa opiskelijoista käy kuitenkin töissä opintojen ohessa. Nuoret pitävät työtä yhä tärkeänä, eikä työmoraali ole uhattuna. Nuorista enemmistö ottaisi mieluummin tilapäistäkin työtä kuin eläisi työttömyyskorvauksella, jos käteen jäävä tulo olisi yhtä suuri (Myllyniemi 2009, 109).

Osa nuorista jää kuitenkin kokonaan koulutuksen ja työelämän ulkopuolelle. Työn ja koulutuksen ulkopuolella on arvioitu olevan noin 40 000 sellaista alle 30-vuotiaista nuorta, joilla on pelkkä peruskoulutus (Myrskylä 2011, 10). Näiden lisäksi noin 8 000 on hoitovapaalla ja siten työmarkkinoiden ulkopuolella. Suomessa hallitus on erityisesti halunnut vahvistaa toimia niiden työttömien nuorten kohdalla, jotka eivät opiskele. Tätä varten kehitetty nuorisotakuu tarkoittaa sitä, että jokaiselle alle 25-vuotiaalle

ja alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle tarjotaan viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta työ-, työkokeilu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikkaa (TEM 2012). Hankkeella pyritään siis parantamaan nuorten työllisyyttä ja ehkäisemään nuorten syrjäytymistä.

Nuorten siirtyminen opinnoista työelämään on entistä vaikeampaa. Koulutus ja työmarkkinoiden vaatimukset eivät välttämättä kohtaa. Lisäksi talouden nopeat suhdannevaihtelut ja kiristytvä kilpailu ovat vaikeuttaneet työhön kiinnittymistä. Toistaiseksi on olemassa vain vähän tutkimustietoa nuoruusvaiheen siirtymistä (Palola ym. 2012, 312). Tarvittaisiin mm. tietoa siitä, miten perhe tai yhteiskunta tukee ja edesauttaa nuoria kohti aikuisuutta myönteisten siirtymien kautta. Monella nuorella voi olla erilaisia siirtymiä suunnitteilla tai meneillään, vaikka nuori tilapäisesti olisikin työn ja koulutuksen ulkopuolella.

Nuorten toimeentulo koostuu useista lähteistä, mutta tulotaso saattaa silti jäädä alhaiseksi. Monella nuorella toimeentuloturvaetuudet ovat pääasiallinen toimeentulon lähde. Nuorten toimeentuloturvan riittävän tason määrittelemineen on kuitenkin vaikeaa. Opiskelunaikaisen alhaisen tulotason ajatellaan jossain määrin johtuvan nuorten omasta valinnasta ja investoinnista koulutukseen. Toimeentuloturvan tulisi mahdollistaa sosiaalisesti hyväksyttävä elintaso, joka ei poikkea liiaksi väestön keskimääräisestä elintasosta (THL 2011, 12). Tämän tutkimuksen ensimmäisenä tavoitteena on arvioida nuorten toimeentuloturvan riittävyyttä etuuskien tuottaman euromääräisen tason kautta.

Tutkimuksen toisena tavoitteena on käsitellä aikuisuuteen siirtyvien nuorten etuuskien käyttöä eri elämäntilanteissa. Nuorille tyypillisimmät elämäntilanteet, joissa usein ainakin osa toimeentulosta muodostuu toimeentuloturvaetuuksista, ovat opiskelu, työttömyys ja lasten kotihoito. Tutkimus kohdistuukin näiden elämäntilanteiden tarkasteluun. Toimeentuloturvaksi on tässä katsottu lainsäädäntöön perustuvat rahamääräiset etuudet. Tarkastelun kohteena ovat siten Kelan myöntämät etuudet ja kuntien toimeentulotuki. Opintotuki on yksi tarkasteltavista toimeentuloturvaetuuksista, vaikka sitä ei lasketa sosiaalimenoihin. Ansiosidonnainen työttömyysturva taas on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle, koska sen käyttö on nuorten keskuudessa vähäistä.

Nuorten heikko asema työmarkkinoilla voi johtaa toimeentuloturvan käytön pitkittymiseen. Eriytisesti pitkittynyt turvautuminen työmarkkina-

tukeen ja toimeentulotukeen ovat selviä riskitekijöitä nuorten syrjäytymisessä. Tutkimuksen kolmantena tavoitteena on tuottaa tietoa nuorten käyttämän toimeentuloturvan dynamiikasta, mikä omalta osaltaan lisää ymmärrystä myös syrjäytymisvaarassa olevin nuorten määrästä.

Opiskelijoiden toimeentuloa on tutkittu valtaosin kyselytutkimusten avulla (ks. esim. Berndtson 2003; Karjalainen 2003; Viuhko 2006; Lavikainen ja Nokso-Koivisto 2009; Saarenmaa ym. 2010). Yksi syy on se, että hallinnollisissa rekistereissä ei ole tietoa kaikista opiskelijoiden toimeentulon lähteistä (mm. vanhempien tuki ja omat säästöt). Toimeentuloturvasta on olemassa kattavat rekisterit, mutta niiden käyttö nuorten toimeentuloa koskevissa tutkimuksissa on ollut toistaiseksi vielä vähäistä. Tällä tutkimuksella on tarkoitus osittain paikata tuota puutetta. Tutkimusaineistona on Kelan etuusrekisterien ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) toimeentulotukirekisterin tutkimuskäyttöön tehty viimeisin yhdistetty tiedosto.

Tutkimuksen rakenne on seuraava: Luvussa 2 käsitellään opiskelijoiden ja muissa elämäntilanteissa olevien nuorten toimeentuloon liittyvien tutkimusten tuloksia. Luvussa 3 esitellään tutkimuskysymykset ja tutkimuksen aineistot. Luvussa 4 arvioidaan nuorten toimeentuloturvan tasoa esimerkkilaskelmien avulla. Luvussa 5 paneudutaan nuorten toimeentuloturvan käytön yleisyyteen ja käyttöä rajoittaviin tekijöihin. Luvussa 6 tutkitaan nuorten toimeentuloturvan käytön dynamiikkaa ja luvussa 7 tiivistetään tutkimuksen tulokset.

2 Nuorten toimeentulon tutkimus

2.1 Nuorten siirtyminen aikuisuuteen

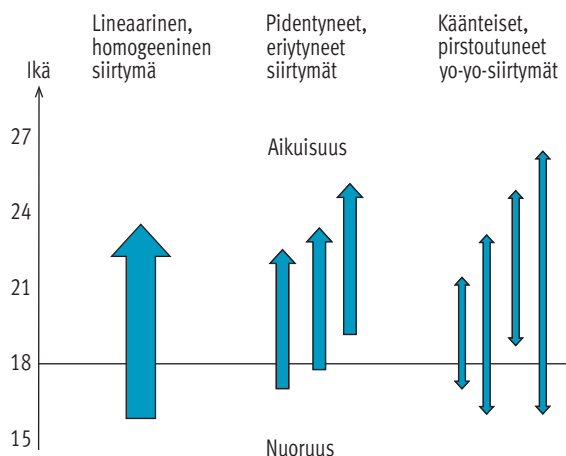
Nuoruus on ajanjakso lapsuuden ja aikuisuuden välissä. Ajanjakson pituudesta ollaan montaa mieltä. Yhdistyneet Kansakunnat on määritellyt nuoriksi 15–24-vuotiaat henkilöt ja käyttää tätä määritelmää yhtenäisyyden vuoksi kaikissa julkaisuissaan ja tilastoissaan (United Nations 2001). Euroopan Unionin nuorisostrategian raportissa nuorten määriin lasketaan edellisestä poiketen kaikki 15–29-vuotiaat (EU 2012). Suomessa on monia säännöksiä (esimerkiksi työmarkkinatuen velvoite hakea koulutukseen), jotka kohdistuvat alle 25-vuotiaisiin henkilöihin. Monissa maissa nuoruuden alkamiseksi määritellään pakollisen koulutuksen lopetus-

ikä. Suomessa nuoriksi näin määritellen tulevat 17–24-vuotiaat. Tämä tutkimus kohdistetaan juuri tuohon ikäryhmään.

Vaikka nuoruudelle löytyykin joitakin ikäperusteisia määritelmiä, nykyisin suuntaus on ikärajoista kohti siirtymäprosesseja (process of transition), joita ovat töihin meno, lapsuuskodin jättäminen, parisuhteen perustaminen ja omien lasten saanti (Aassve ym. 2006, 25). Siirtymävaiheena aikuisuuteen nuoruus on perinteisesti sisältänyt opintojen suorittamisen, työelämään siirtymisen ja perheen perustamisen. Aiempaa useampien nuorten elämäntulkku kuitenkin poikkeaa tällaisesta perinteisestä aikuistumisen kulttuurisesta mallista, joka koostuu suoraviivaisista siirtymistä kohti aikuisuutta (Kojo 2012, 95).

Nuorten siirtymisestä aikuisuuteen on tullut monella tapaa epävakaa ja ennustamatonta. Siihen vaikuttavat mm. pidentyneet opiskeluajat, työmarkkinoiden muutosten lisääntyminen ja nuorten elämäntyylien moninaistuminen. Näitä vähemmän kaavamaisia ja ei-lineaarisia siirtymiä voidaan kuvata termillä *de-standardization of transitions* (Walther 2006, 120–121). Toinen yleisesti käytetty termi on *yo-yo transitions*, jolla tarkoitetaan pidentyneitä, pirstoutuneita siirtymäajanjaksoja, jolloin ollaan nuoruuden ja aikuisuuden välimaastossa (kuvio 1). Yhtenä tärkeänä tekijänä tähän on pidetty epävakaita ja määräaikaista työpaikkoja. On myös ehdotettu, että ikävuosia 18–25 pitäisi kutsua uutena, muotoutuvan aikuisuuden (emerging adulthood) elämänvaiheena (Arnett 2000).

Kuvio 1. Yo-yo-siirtymät nuoruuden ja aikuisuuden välimaastossa.



Lähde: Walther 2006, muokattuna.

Muuttaminen pois lapsuudenkodista on keskeinen tekijä nuoren aikuistumisprosessissa. Sen on jopa sanottu olevan tärkein askel aikuistumiseen (Isoniemi 2006, 240). Pohjoismaissa siirrytään asumaan kodin ulkopuolelle paljon varhemmin kuin Etelä-Euroopassa. ECHP:n (European Community Household Panel) dataan perustuen on arvioitu, että noin 60 % 20–24-vuotiaista pohjoismaalaisista on jättänyt kodin, mutta Etelä-Euroopassa vastaava osuus on 7–20 % (Aassve ym. 2006, 35). Suomessa nuorten varhainen kotoa lähtö on vanha perinne. Suomalainen erityispiirre on se, että kotoa muutetaan aluksi asumaan usein yksin. Euroopassa kuitenkin yleensä vain miehet muuttavat yksin asumaan (Nikander 2009). Etelä-Euroopassa nuoret perustelevat pitkää vanhempien luona asumistaan ensisijaisesti taloudellisilla syillä. Suomalaisnuorille oman tilan saaminen on tärkeä itenäistymisen ja vapauden symboli (Myllyniemi ja Suurpää 2009).

Varhainen kotoa muutto lisää voimakkaasti köyhyysriskiä. Pohjoismaisten nuorten köyhyysasteet ovatkin Euroopan korkeimpien joukossa. Aassven ym. (2006, 33) tutkimuksessa suomalaisten 22-vuotiaiden köyhyysasteen arvioitiin olevan lähes 30 %. Tilanne ei kuitenkaan ole ihan näin huono, sillä enemmistö lapsuudenkodista pois muuttaneista nuorista saa vanhemmiltaan tukea, yleensä rahaa tai ruokaa (Karjalainen 2003). Suomalaiset aikuisuuteen siirtymässä olevat nuoret näyttävät kuitenkin olevan itsellisiä mutta köyhiä.

2.2 Nuorten toimeentulo

2.2.1 Opiskelijoiden toimeentulo

Nuorten taloudellista asemaa ja toimeentuloa käsitteleviä tutkimuksia ja selvityksiä on tehty runsaasti. Koska suuri osa nuorista opiskelee, iso osa tutkimuksista kohdistuu nimenomaan opiskeleviin nuoriin. Erityisesti korkeakouluopiskelijoiden toimeentuloa koskevien tutkimusten kohdalla voidaan puhua jopa tutkimustraditiosta (Blomster 2000). Sen sijaan toisen asteen opiskelijoiden toimeentuloa on tutkittu vain vähän. Syynä lienee se, että ensimmäisen peruskoulun jälkeisen tutkinnon osalta toimeentulon vastuu on perheellä.

Hämäläisen ym. (2007) tutkimuksessa yli 90 % lukiolaisista asuikin kotona ja valtaosa koki taloudellisen aseman vähintään kohtalaiseksi. Ammatillista tutkintoa suorittavien keskuudessa kokemus taloudellisesta asemasta oli huonompi, sillä lähes

puolet vastaajista koki tilanteensa huonoksi tai erittäin huonoksi. Alle 20-vuotiailla opintotukeen liittyvä tiukka tarveharkinta näkyi siten, että vain 18 % lukiolaisista sai opintotukea. Lapsen elatusvelvollisuus jatkuu siis perheellä käytännössä ainakin 20-vuotiaaksi asti, jos lapsi opiskelee. Näin tutkimuksen mukaan tapahtuikin riippumatta siitä, asuiko lapsi vielä kotona vai oliko hän jo muuttanut omilleen. Itsenäisesti asuvistakin yli 90 % ilmoitti saaneensa vanhemmilta jotakin tukea. (Hämäläinen ym. 2007.)

Opiskelijatutkimus 2010 -tutkimuksen mukaan 18–24-vuotiaiden opiskelijoiden mediaanitulo lukuvuoden aikana oli 700 euroa kuukaudessa, ja 65 % tästä tulosta muodostui opintorahasta ja asumislisästä. Palkkatyö, vanhempien tuki ja säästöt kattoivat kukin noin 50 euroa kuukaudessa. Muita toimeentulon lähteitä (yhteensä noin 100 euroa kuukaudessa) olivat opintolaina, toimeentulotuki, yleinen asumistuki ja mahdolliset muut toimeentuloturvaetuudet. Luvut perustuvat vuonna 2009 toteutettuun verkkokyselytutkimukseen, johon vastasi lähes 4 000 korkeakouluopiskelijaa. (Saarenmaa ym. 2010.)

Opintolainan käyttöä ja syitä sen käyttämättä jättämiseen selvitettiin tarkemmin Opiskelijatutkimus 2006 -tutkimuksessa. Lähes kaksi kolmasosaa opiskelijoista ei nostonut lainkaan opintolainaa korkeakouluopintojensa aikana. Lainaa vältettiin usein periaatteellisista syistä – ei haluttu elää velkarahalla. Lainaa välttivät opiskelijat turvautuivat mieluummin säästöihinsä, kävivät ansiotyössä tai saivat tukea vanhemmiltaan. Lainaa nostaneille opiskelijoille merkittävin syy lainan käyttöön oli välttämättömyysmenojen (ruoka ja asuminen) kattaminen. (Viuhko 2006.)

Opiskelijatutkimus 2003 -tutkimuksessa keskitettiin toimeentulo-ongelmien selvittelyn lisäksi niihin opiskelijoihin, jotka kokivat toimeentulonsa erityisen vaikeaksi. Tutkimuksen opiskelijoista yli puolet kävi töissä turvatakseen toimeentulonsa opintotuen lisäksi. Kolmanneksi tärkein toimeentulon lähde oli vanhempien tuki. Vanhemmiltaan oli saanut rahaa 40 % opiskelijoista, keskimäärin 100 euroa kuukaudessa. Opintolaina oli vasta neljänneksi tärkeimmällä sijalla opiskelijoiden tulonlähteissä. Töiden puute tai opintojen vaatima jatkuva läsnäolo johtivat lainan nostoon, vaikka haluttomuus nostaa lainaa olikin yleistä. Toimeentulonsa erittäin vaikeaksi kokevilla (6 % vastaajista) oli muita useammin myös ongelmia opinnoissaan. (Berndtson 2004.)

Karjalaisen vuonna 2003 toteutettu tutkimus koski Helsingin yliopiston opiskelijoiden toimeentuloa. Toimeentulon lähteiden merkitys oli siinä hyvin samankaltainen kuin edellä käsitellyissä opiskelijatutkimuksissa. Työssäkäynti oli välttämätöntä monen opiskelijan toimeentulon kannalta, mutta yli puolella työ ei vastannut opintoalaa ja siten viivästytti opintoja. Mielenkiintoinen havainto oli se, että opiskelijat tiesivät erittäin heikosti toimeentuloturvaetuuksista, esimerkiksi oikeudesta sairauspäivärahaan. Lisäksi alhainen toimeentulon taso johti usean kohdalla ruuasta tinkimiseen, ja siten tutkimuksessa kävi ilmi ateriatuen tärkeä merkitys opiskelijoiden ravitsemukselle. (Karjalainen 2003.)

2.2.2 Työttömien toimeentulo

Hämäläinen (2004) kartoitti nuorten toimeentulon palapeliä ja monimuotoista asemaa yhteiskunnassa työssäkäyntitilaston pohjalta muodostetun ns. vaikuttavuusaineiston avulla. Sen mukaan sosiaaliturvan käyttö on suurimmillaan, kun nuori on 20–23-vuotias. Tällöin suuri osa nuorista on muuttanut pois kotoa, opintoihin tarkoitettu sosiaaliturvan taso on korkeimmillaan, ja monelle nuorelle näihin ikävuosiin ajoittuu merkittävä määrä työttömyyttä. Toisaalta nuorten keskeinen toimeentulon lähde oli ansiotyö, sillä puolet nuorista oli siirtynyt työmarkkinoille 22 vuoden ikään mennessä. Tämän iän jälkeen sekä työllisten että perhe-etuksia saavien määrä alkoi nopeasti kasvaa. (Hämäläinen 2004.)

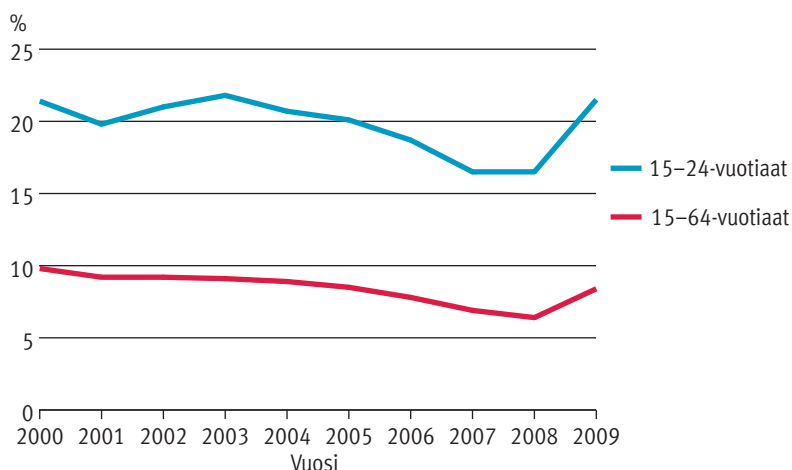
Työssäkäynti suojaa nuoria toimeentulo-ongelmilta entistä paremmin, sillä yleinen palkkataso on kas-

vanut nopeammin kuin sosiaaliturvaetuuksien taso (Kauppinen ja Karvonen 2008, 87). Nuorten työsuhteista kuitenkin selvästi suurempi osa on määräaikaista kuin vanhempien ikäluokkien. Lisäksi nuorisotyöttömyys on ollut koko 2000-luvun selvästi korkeammalla tasolla kuin muulla väestöllä (kuvio 2). Suomessa kuten Pohjoismaissa yleensäkin nuorisotyöttömyys on noin kaksinkertainen verrattuna koko työikäiseen väestöön. Työttömyyteen syynä nuorilla on heikko koulutus, ja lisäksi erilaiset senioriteettisäännöt johtavat siihen, että nuoret joutuvat jättämään työpaikan ensimmäisinä irtisanomis- tai lomautustilanteissa (Nordic Social-Statistical Committee 2011, 15). Esimerkiksi vuosina 2008–2009 nuorisotyöttömyys lisääntyi viidellä prosenttiyksiköllä 21,5 %:iin talouskriisin myötä, kun taas muun väestön työttömyys kasvoi vain puolitoista prosenttiyksikköä (kuvio 2).

Työttömyysaste ei nuorten kohdalla kuitenkaan anna täyttä kuvaa toimeentulo-ongelmista. Jopa yli puolet alle 25-vuotiaista työttömistä on opiskelijoita. Työvoimatutkimuksessa päätoimiset opiskelijat, jotka ilmoittavat etsivänsä esimerkiksi opintotukea täydentävää työtä, ovat tilastoissa työttömiä. He eivät välttämättä ole ilmoittautuneet työvoimatoimistoon työttömiksi työnhakijoiksi ja eivät siten ole mukana työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) työttömien luvuissa. Päätoimisia opiskelijoita ei lueta TEM:n tilastoissa työttömiksi edes lomien aikana. Lisäksi monet opiskelijat hakevat vain osa-aikatyötä, ja nuorten työttömyys on yleensä selvästi lyhytkestoisempaa kuin muulla väestöllä (Hämäläinen ja Hämäläinen 2012).

Nuorelle siirtyminen työelämään ja oman aseman vakiinnuttaminen työmarkkinoilla ovat haastavia

Kuvio 2. Nuorten (15–24-vuotiaat) ja alle 65-vuotiaiden työttömyysasteet.



Lähde: Tilastokeskuksen työvoimatutkimus.

tehtäviä. Ek ym. (2004) keskittyivätkin tutkimuksessaan selvittämään sosiaalisten tekijöiden vaikutusta nuorten aikuisten syrjäytymiseen työelämästä ja siitä seuranneisiin ongelmiin. Jo nuorella iällä työelämästä syrjäytyminen on ongelma paitsi heidän oman ura- ja yksilönkehityksensä kannalta myös yhteiskunnallisesti. Työttömän nuoren kannalta hyvin toimiva sosiaaliturvajärjestelmä on tärkeä osa taloudellista, sosiaalista ja terveydellistä hyvinvointia. (Ek ym. 2004.)

2.2.3 Lasta kotona hoitavien toimeentulo

Lapsiperheille ominaiset toimeentuloon liittyvät kysymykset koskevat ensisynnyttäjien keski-ikänsä noustessa yhä pienempää osaa alle 25-vuotiaista nuorista. Suomessa ensisynnyttäjien keski-ikä on nykyisin 28 vuotta. Erityisesti naisille opintojen loppuunsaattaminen on usein tärkeää ennen perheen perustamista. Osittain syynä on se, että opintojen aikaisessa toimeentuloturvassa ei perheen perustamista ole juurikaan huomioitu (STM 2006). Perheellisten opiskelijoiden opintorahaan on esitetty huoltajakorotusta, mutta toistaiseksi esitystä ei ole toteutettu. Ideana on, että opintotuen korottaminen huoltajuuden perusteella vähentäisi opiskelijoiden tarvetta toimeentulotukeen ja opintoja pitkittävään työssäkäyntiin (Opetusministeriö 2009). Äitiys ajoittuikin hyvin eri tavalla äidin koulutustaustan mukaan. Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneet naiset tulevat äidiksi keskimäärin yli 30-vuotiaana, kun pelkän perusasteen suorittaneet naiset jo alle 25-vuotiaana.

Työssäkäynti on yleistä lapsiperheissä. Suomalaisissa lapsiperheissä usein molemmat vanhemmat käyvät töissä (Lammi-Taskula ja Salmi 2010, 201). Työssäkäynti ehkäisee parhaiten toimeentulo-ongelmia myös lapsiperheissä. Pienten lasten perheissä kuitenkin toimeentuloturvaetuudet muodostavat tärkeän osan perheen toimeentulosta, kun äidit ovat yleisesti perhevapailla.

Vanhempainpäivärahojen tarkoitus on korvata työntekijän menetettyjä palkkatuloja, jotka jäävät vanhemmuuteen liittyvän vapaan aikana saamatta. Vanhempainpäivärahojen suuruus määräytyy siten aikaisempien työtulojen perusteella. Jos äidiksi tuleva nuori on ollut ennen vanhempainvapaan alkua hyvin pienituloinen tai kokonaan tuloton, niin vanhempainpäiväraha maksetaan hänelle vähimmäismääräisenä. Vähimmäismääräisen päivärahan saajia on viime vuosina ollut reilu kolmannes alle 25-vuotiaista vanhempainpäivärahan saajista (Kelan tilastotietokanta Kelasto).

Vanhempainrahakauden jälkeen lapsi voidaan viedä päivähoitoon tai jatkaa lapsen hoitamista kotona kotihoidon tuen turvin. Kotihoidon tuen pitkien jaksojen käyttäjiksi valikoituu äitejä, joiden työllistymisen todennäköisyys tukijakson päättyessä on pieni. Syynä voi olla vähäinen työkokemus tai työttömyys- tai opiskelijastatus ennen äitiyttä. Näillä äideillä kotihoidon tukiajasta aiheutuva taloudellinen menetys on kaikkein pienin, jolloin he muita useammin myös käyttävät kotihoidon tukea. (Hämäläinen 2005.)

Äitien pääasiallinen perhevapaiden pitkäaikainen käyttö heijastuu lopulta naisten tulotasossa. Alle kolmivuotiaiden lasten äitien osuus perheen nettotuloista on keskimäärin runsas kolmannes, kun se ennen lasten syntymää on 44 %. Jos äiti on perhevapailla useamman lapsen kanssa, niin äidin nettotulojen osuus jää kolmannekseen useiksi vuosiksi. Lasten lukumäärän kasvaessa myös äitien kotihoidon tuen käyttö kasvaa, jolloin heidän tulotonsa laskee suhteessa puolisoon. (Haataja ja Hämäläinen 2010.)

Pienten lasten perhevaiheessa taloudellisen niukkuuden kokemukset ovat yleisiä. Hyvinvointi ja palvelut -kyselyaineistoon (HYPA) vastanneista lapsiperheiden vanhemmista hankalaksi menojen kattamisen koki lähes puolet. Ansiotyössä olemisen ja korkeakoulutus vähensivät selvästi todennäköisyyttä kokea toimeentulo-ongelmia. Nuorten vanhempien subjektiiviset, omat kokemukset toimeentulo-ongelmista olivat vähäisempiä kuin yli kolmikymppisillä. Nuoret vanhemmat saattavat olla tottuneita opiskeluaikojen niukkaan kulutukseen. Niukkuuden ajatellaan olevan ohimenevää eikä siitä huolestuta. (Lammi-Taskula ja Salmi 2010.)

2.2.4 Nuorten köyhyys

Edellä esitetyissä nuorten elämäntilanteissa toimeentulon taso jää usein varsin alhaiseksi. Tästä syystä nuoret joutuvat kaikkein useimmin turvautumaan ensisijaisiin etuuksiin täydentävään toimeentulotukeen (Hannikainen-Ingman ym. 2012, 21). Toimeentulotuen saanti indikoi taloudellista niukkuutta eli tuloköyhyyttä.

Toimeentulotuen asiakkuus voi myös periytyä vanhemmilta lapsille. Toimeentulotuen ylisukupolvisuudesta on tehty Suomessakin arvioita, vaikka tutkimus on keskittynyt pääosin Yhdysvaltoihin (Moisio ja Kauppinen 2010). Toimeentulotukea saaneista perheistä tulevilla alle 25-vuotiailla on

erityisen suuri riski päätyä toimeentulotuen asiakkaaksi. Toimeentulotuen ylisukupolvisuus johtuu muun muassa siitä, että nuoret usein kaipaavat vanhempien tukea opiskelun tai pätkätöiden rinnalle. Toimeentulotukea saavilla vanhemmilla on heikkomat mahdollisuudet tukea lapsiaan taloudellisesti kuin niillä vanhemmilla, jotka eivät joutu turvautumaan toimeentulotukeen.

Nuorten toimeentulo-ongelmat näkyvät myös kulutustutkimuksissa. Nuorten kotitalouksien kulutusmenojen kasvu on jäänyt jälkeen muista kotitalouksista 2000-luvulla. Tuloköyhyys johtaa siis usein myös kulutusköyhyyteen (Ylitalo 2009). Osaa nuorten kulutusköyhyydestä voidaan pitää tilapäisenä elinvaiheköyhyytenä. Nuoret kuitenkin toipuvat taloudellisesta huonoista olosuhteista muita nopeammin.

Usein käytetyt köyhyysmittarit perustuvat tuloihin, ja silloin nuorilla on havaittu muita ikäryhmiä korkeampi köyhyysriski. Toisaalta nuorista pienempi osaa kokee olevansa köyhä kuin tulomittareilla voisi olettaa (Kangas ja Ritakallio 1996). Erityisesti nuori opiskelija voi kokea taloudellisen toimeentulonsa kohutuulliseksi, kun suhteuttaa oman tilanteensa muihin opiskelijoihin (Saarenmaa ym. 2010). Toimeentulo-ongelmien kokeminen on kuitenkin sekä opiskelijoilla että työttömillä selvästi yleisempää kuin työssäkäyvillä nuorilla (Kauppinen ja Karvonen 2008, 83).

Nuorten köyhyys on joka tapauksessa noussut uudeksi ongelmaksi. Yksi tärkeä selitys on nuorten työmarkkinakäyttäytymisen muutos. Aiemmin nuoret, alle 25-vuotiaat aikuiset menivät töihin. Nyt vastaavat ikäluokat opiskelevat. Toisaalta kouluttamattomille nuorille on nykyisin vähemmän työmahdollisuuksia kuin ennen. Siten opiskelun on nähty olevan kannattava investointi inhimilliseen pääomaan. Myöhemmin opiskelun hyödyt konkretisoituvat pienentyneenä työttömyysriskinä ja parempina ansioina.

2.3 Toimeentuloturvan dynamiikkaan perustuvat tutkimukset

Useimmat aikaisemmat nuorten toimeentuloturvaa koskevat tutkimukset koskevat poikkileikkaustietoja. Haapolan (2004) tutkimuksessa havaittiin, että yhtä hetkeä koskeva poikkileikkaustieto ei tarjoa kovinkaan tarkkaa kuvaa ilmiön (esimerkiksi köyhyys) yhteiskunnallisesta jakautumisesta, sillä sen taakse voi kätkeytyä monenlaista dynamiikkaa. Haapolan pitkittäisanalyysissä toimeentulotuen saannin todennäköisyys oli sitä suurempi, mitä

nuoremasta ikäryhmästä oli kyse. Nuorten korkeaa tukiriskiä selitti heidän heikko asemansa niin työmarkkinoilla kuin sosiaaliturvan piirissä. Lisäksi Pohjoismailla tyypillinen nuorten varhainen itsenäistyminen, muuttaminen pois kotoa omaan talouteen, selitti nuorten korkeaa toimeentulotukiriskiä. (Haapola 2004.)

Toimeentulotukiasiakkuuden mittaamisessa Haapola käytti kolmea indikaattoria. Nettokesto kuvasi tukikuukausien määrää seurantajakson aikana, bruttokesto kuvasi aikaa asiakkaaksi tulosta viimeiseen tukivuoteen ja tukiasiakkuuden intensiteetti kertoi tukikuukausien määrän vuodessa (Haapola 2004). Myöhemmässä tutkimuksessa sovellettiin myös elinaika-analyysia tiedon saamiseksi uusien toimeentulotukiasiakkaiden tuensaannin päättymisestä. Menetelmän soveltamisessa oli ongelmana se, että toimeentulotuen saanti Suomessa on usein epäsäännöllistä ja katkokSELLISTA. Tutkimuksessa tukijakson päättymisen kriteerinä käytettiin vähintään 12 kuukauden tuetonta jaksoa. Tulosten mukaan nuoret (erityisesti 18–19-vuotiaat) pysyivät tuen piirissä muita ikäryhmiä pitempään. (Haapola ja Kauppinen 2007.)

Kauppinen ym. (2013) tulivat samaan lopputulokseen nuorten tuen piirissä pitempään säilymisestä kuin edellä. Tässä tutkimuksessa käytettiin uusiutumisriskin käsitettä kuvaamaan sitä, kuinka suuri osa tietyn vuoden asiakkaista tai uusista asiakkaista sai toimeentulotukea myös myöhempinä vuosina. Nuorilla uusiutumisriski oli vanhempia asiakkaita korkeampi asiakkaaksi tuloa seuraavana vuonna. (Kauppinen ym. 2013.)

Toimeentulotuen saannin kestoa ja dynamiikkaa Parpo ja Moisio (2006) selvittivät yhdistämällä toimeentulotukirekisterin vuosittaiset aineistot 1992–2003. Nuorten toimeentulotuen saanti osoittautui lyhytkestoiseksi, ja keski-ikäiset olivat yliedustettuina pitkäaikaisasiakkaissa (Parpo ja Moisio 2006). Nuorten tilanne näytti hieman toisenlaiselta kuin edellä Haapolan ja Kauppinen tutkimuksissa, sillä opiskelijoiden tuki arvioitiin tässä kestoletaan keskimääräistä lyhemmäksi. Kestoanalyysien kannalta ongelmana on se, että pitkäkestoinen ja katkeamaton tuensaanti on opiskelijoiden keskuudessa harvinaista. Siten menetelmien valinta, kuten se, millaisia taukoja sallitaan tukijaksoihin, vaikuttaa suoraan saataviin tuloksiin. Kun tukijakson päättymisen kriteerinä oli lyhyempi, kolmen kuukauden tueton jakso, myös Kauppinen ja Haapolan tutkimuksessa opiskelijoiden tukikestot näyttivät lyhyiltä (Haapola ja Kauppinen 2007).

Kansainvälisissä toimeentuloturvan kestoa koske-
vissa tutkimuksissa tarkastelun kohteena on usein
myös viimesijainen toimeentulotuki eli sosiaali-
avustus (social assistance). Esimerkiksi Gustafsson
ym. tutkivat uusien sosiaaliavustuksen saajien
polkuja pois tuen piiristä pääasiassa elinaikamal-
lien avulla (Gustafsson ym. 2002) ja Buhr ja We-
ber maahanmuuton vaikutuksia Saksassa sosiaa-
liavustuksen kestoihin kohorttianalyyysien avulla
(Buhr ja Weber 1998). Walker ja Ashworth tutkivat
toimeentulotuen (income support) lisäksi työttö-
myysturvan ja asumistuen kestoja 90-luvun laman
aikana Isossa-Britanniassa. Seuranta-aika tosin oli
vain kolme vuotta, joten kovin pitkälle meneviä
johtopäätöksiä kestoista ei voi tehdä (Walker ja Ash-
worth 1998). Muutoinkaan ikä ei ollut näissä tut-
kimuksissa keskeinen tarkasteltava tekijä eikä siten
myöskään nuorten rooli noussut tuloksissa esiin.
Sen sijaan etuusjärjestelmien rakenteet vaikuttivat
selvästi tukikestoihin. Sosiaaliavustuksen kohden-
taminen vain kaikkein eniten sitä tarvitseviin johti
pitempiin tukikestoihin verrattuna niihin maihin,
joissa sosiaaliavustuksen saantikriteerit olivat löy-
semmät ja tuen taso oli korkeampi.

Muita kuin toimeentulotukeen liittyviä toimentulo-
turvaetuuksien kestoihin pohjautuvia tutkimuksia
on Suomessa tehty vain vähän. Hiilamo ym. (2005)
tutkivat Kelan ensisijaisten etuuksien keston vaiku-
tuksia toimeentulotuen saamiseen neljän vuoden
etuushistorian avulla. Nuorille tyypillisten etuuk-
sien kohdalla työmarkkinatuki ja myös jossakin
määrin pitkäkestoinen kotihoidon tuki kasvatti-
vat toimeentulotuen saajien osuutta. Nuorilla lap-
siperheillä ja erityisesti yksinhuoltajilla havaittiin
selvästi kohonnut riski saada toimeentulotukea.
Opintotuen keston suhdetta toimeentulotukeen ei
tutkimuksessa selvitetty. (Hiilamo ym. 2005.)

Tuorein Kelan etuusrekistereiden ja toimeentulo-
tukirekisterin tietoja yhdistänyt tutkimus selvitti
perus- ja vähimmäisturvan yleisyyttä. Osana tut-
kimusta selvitettiin toimeentulotuen keston vaiku-
tusta muiden etuuksien saajiin. Työmarkkinatukea
saaneissa oli suhteessa kaikkein eniten 10–12 kuu-
kautta vuoden aikana toimeentulotukea saaneita.
Vähiten toimeentulotuen pitkäaikaista saamista oli
opiskelijoilla. Vähimmäismääräinen vanhempain-
raha ja kotihoidon tuki olivat alle 25-vuotiailla yh-
teydessä pitkittyneeseen toimeentulotuen saantiin.
(Hannikainen-Ingman ym. 2012.)

Toimeentuloturvan dynamiikkaan läheisesti liit-
tyviä tutkimuksia ovat myös köyhyyden ja työt-
tömyyden kestoa koskevat tutkimukset, joita ei

kuitenkaan käsitellä tässä, koska tarkastelun pai-
nopiste on toimeentuloturvaetuuksissa. Toimeen-
tuloturvaetuuksien dynamiikasta on kaikkiaan siis
tehty sangen vähän tutkimuksia. Itsenäistymisen
kynnyksellä olevien nuorten tilanne näyttäisi kui-
tenkin olevan riskialtis. Toimeentuloturvan riittä-
mätön taso voi nuorilla johtaa jopa toimeentulotuen
pitkäaikaisasiakkuuteen.

3 Tutkimuskysymykset ja aineistot

3.1 Tutkimuskysymykset

Suomalaisten nuorten toimeentulo koostuu monen-
laisista lähteistä. Monissa tilanteissa myös toimeen-
tuloturvaetuuksilla on merkittävä rooli. Kattavaa
tietoa nuorten toimeentuloturvaetuuksien käytöstä
ei kuitenkaan ole, joten tämän tutkimuksen tarkoi-
tus onkin selvittää toimeentuloturvajärjestelmän
dynamiikkaa.

Tutkimuksen ensimmäisenä tavoitteena on arvioida
nuorten toimeentuloturvan tasoa malliperheme-
todiin pohjautuvilla laskelmilla, joissa Kelan ensi-
sijaisten etuuksien tasoa verrataan viimesijaiseen
toimeentulotukeen. Perustuslain 19 §:n tulkinnan
mukaan syyperusteisen toimeentuloturvan tulisi
olla tasoltaan korkeampi kuin viimesijaisen toi-
meentulotuen (THL 2011, 11). Opiskelu ei ole pe-
rustuslain 19 §:n mukainen sosiaalinen riski, mutta
vertailu tehdään samalla menetelmällä siinäkin ti-
lanteessa. Ensisijaisten etuuksien tuottaman tason
jääminen toimeentulotuen alapuolelle kertoisi toi-
meentulojärjestelmän toimimattomuudesta, koska
toimeentulotuki on tarkoitettu kotitalouksille vain
väliaikaiseksi tulonlähteeksi.

Tutkimuksen toisena tavoitteena on selvittää nuor-
ten elämäntilanteisiin liittyvien etuuksien käytön
yleisyyttä ja arvioida etuusjärjestelmien käyttöön
liittyviä ongelmakohtia nuorten elämäntilantei-
den kannalta. Tutkimusaineiston avulla on lisäksi
tarkoitettu arvioida, kuinka paljon etuuksia saatiin
pällekkäin ja minkälaisiin ryhmiin päällekkäisyys
kohdistui.

Tutkimuksen kolmantena tavoitteena on selvittää
tutkimusaineiston etuushistorian avulla toimeen-
tuloturvaetuuksien kestoa. Keston analysoinnissa
keskeisinä menetelminä ovat erilaiset kohorttitar-
kastelut. Syntymäkohorteittain tutkitaan etuuksien
käyttöasteita, joihin vaikuttavat etuuksien saaja-
määrien lisäksi etuuksien saannin kesto. Henki-
löiden peräkkäisten vuosien tuen saantia tutkitaan

muodostamalla tutkimusaineistosta etuuskohtaisia toimeentulouria. Lisäksi arvioidaan, kuinka usein etuuksien pitkäaikaista saamista täydennetään toimeentulotuella.

3.2 Malliperhemetodi

Malliperhemetodilla voidaan tutkia, miten toimeentuloturvaetuudet toimivat yksilötasolla ja minkälaisen turvan tason etuudet tuottavat nuorille eri elämäntilanteissa (Kuivalainen 2007). Tässä tutkimuksessa tarkasteltavat malliperheet ovat yksin asuva henkilö ja yhden lapsen yksinhuoltaja. Näiden malliperheiden avulla saadaan selvitettyä opiskeluun, työttömyyteen ja lapsen kotona hoitamiseen liittyvää tulonmuodostusta. Malliperheistä pariskunnat on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. Pariskuntien myötä erilaisten elämäntilanteiden ja huomioitavien asioiden (mm. palkkatulojen ja päivähoidomaksujen suuruuden määrittely) määrä kasvaisi huomattavan suureksi.

Malliperheiden tulonmuodostus eri elämäntilanteissa koostuu erilaisista yhdistelmistä Kelan etuuksia. Asumisen tukeminen on erityisen tarkastelun kohteena, koska asumismenot ovat suurin yksittäinen menoerä pienituloisilla henkilöillä. Henkilöiden oletetaan asuvan vuokralla, ja keskimääräiset asumismenot on tässä tutkimuksessa laskettu malliperheittäin Kelan asumistuen tilastointirekisteristä.

Tulonmuodostuksessa on huomioitava myös verotus. Pienituloisilla henkilöillä vero muodostuu käytännössä pelkästään kunnallisverosta. Opiskelija, jolla ei ole muita tuloja, välttää verot opintorahavähennyksen vuoksi. Kelan etuuksista veroilla vähennettyä tuloa verrataan toimeentulotuen tuottamaan tulotasoon. Tulonmuodostuksien vertailut suoritetaan vuoden 2009 tasossa, jolloin ajankohta on sama kuin seuraavaksi esiteltävässä tutkimusaineistossa.

3.3 Tutkimusaineisto

Tutkimusaineisto on muodostettu yhdistämällä Kelan etuusrekisterien ja Terveystietokeskuksen (THL) toimeentulotukirekisterin tietoja vuodelta 2009. Yhdistely kattoi koko työikäisen väestön, josta tähän tutkimukseen poimittiin henkilöt, jotka vuoden 2009 lopussa olivat iältään 17–24-vuotiaita. Kestotarkasteluita varten tutkimusaineistosta poimittiin lisäksi kaikki vuosien 2000–2009 aikana 17–24 vuotta täyttäneet henkilöt.

Yksilötasoiset tiedot oli kerätty poikkileikkaus-hetken tietoina marraskuun lopussa, koska tuona ajankohtana toimeentulotuesta kerätään asiakkailta runsaasti taustatietoja. Toimeentulotuki ja asumistuki ovat kotitalouskohtaisia etuuksia, mutta tähän henkilötason tutkimusaineistoon ko. rekisterien tiedot purettiin kotitalouden jäseniä koskeviksi erillisiksi tietueiksi. Tässä tutkimuksessa tärkeimmät tarkasteltavat tiedot liittyivät opintotuen, työmarkkinatuen, kotihoidon tuen, asumistuen ja toimeentulotuen saamiseen. Lisäksi käytettiin tietoja muiden Kelan toimeentuloturvaetuuksien saamisesta ja niiden päällekkäisyydestä marraskuussa 2009.

Tutkimusaineiston henkilöille oli kerätty etuushistoria vuodesta 2000 lähtien riippumatta siitä, saiko henkilö etuutta poikkileikkausajankohtana. Etuushistoriaan kuuluvat muuttajat kertoivat, kuinka monta kuukautta tai päivää kutakin etuutta henkilö sai kunakin vuonna. Lisäksi tutkimusaineistoon oli kerätty kaikille henkilöille väestötiedoista jonkin verran demografisia tietoja (mm. ikä, sukupuoli ja kotikunta) ja Kelan etuuksia saaneille Kelan etuusrekisteristä etuuksien määräytymiseen vaikuttavia tietoja (mm. lasten lukumäärä ja sairausdiagnoosi). Varsinaisia sosioekonomisia taustatietoja aineistoon ei sisällynyt, koska niitä ei ole Kelan etuusrekistereissä.

4 Nuorten toimeentuloturvan taso

Nykyisin suuri osa nuorista joko opiskelee tai ei ole muuten kiinnittynyt pysyvästi työmarkkinoille. Nuorten taloudellinen toimeentulo riippuukin yhä useammin toimeentuloturvaetuuksista. Tässä luvussa esitetään nuorille tyypillisimmät tilanteet, joissa tarvitaan etuuksia toimeentulon turvaamiseksi. Nämä ovat opiskelu, työttömyys ja lasten hoitaminen kotona. Erityisesti tässä luvussa selvitetään eri etuuksien nuorille tuottamaa euromääräistä tasoa. Etuustasojen laskenta yksilötasolla suoritetaan malliperhemetodilla.

Kaikkien yhteisesti hyväksymää näkemystä etuuksien riittävästä tasosta ei lukuisista tutkimuksista huolimatta ole saatu selville (THL 2011). Tässä selvitetään etuuksien riittävyttä toimeentuloturvajärjestelmän rakenteen kautta. Perustuslain 19 §:n tulokannan mukaan syyperusteisen perusturvan tulee olla tasoltaan korkeampi kuin viimesijaisen vähimmäisturvan (THL 2011). Myös Sosiaaliturvan uudistamis- eli SATA-komitean tehtävänä oli laatia ehdotus perusturvan uudistamiseksi siten, että perusturvan taso on riittävä erilaisissa elä-

mäntilanteissa eikä synny tarvetta turvautua viimesijaiseen toimeentulotukeen (STM 2009, 14).

Toimeentulotuen tasoa käytetään hyväksi myös köyhyyden mittaamisen ns. poliittis-hallinnollisessa metodissa (Ritakallio 1994). Virallisesti määritellyksi köyhyysrajaksi voidaan katsoa toimeentulo, joka on taattu kaikille ihmisille riippumatta työhön osallistumisesta. Henkilöt, joiden tulot jäävät yhteiskunnan kansalaisilleen takaaman minimiturvan alapuolelle, ovat köyhiä. Näin määritelty köyhyys johtuu toimeentuloturvajärjestelmän puutteista. Suomessa viimesijaisena turvana on toimeentulotuki, johon seuraavassa verrataan nuorille tyypillisten elämäntilanteiden etuustasoja.

4.1 Yksin asuva opiskelija tai työtön

Opiskelijalle myönnettävä opintotuki koostuu opintorahasta ja asumislisästä sekä opintolainan valtiontakauksesta. Opintorahan suuruus riippuu opiskelijan iästä, asumismuodosta, perhesuhteista, oppilaitoksesta sekä opiskelijan ja hänen vanhempiansa tuloista. Itsenäisesti asuvalle, 18 vuotta täyttäneelle korkeakouluopiskelijalle opintorahaa maksetaan 298 euroa kuukaudessa. Opintotuen asumislisä on korkeintaan 80 % asumismenoista, jotka otetaan huomioon 252 euroon asti. Suurin maksettava asumislisä on 202 euroa. Opintolainan valtiontakauksen enimmäismäärä on 300 euroa kuukaudessa. Siten opintotuki on suurimmillaan yhteensä 800 euroa kuukaudessa.

Nuoret työttömät saavat useimmiten työmarkkinatukea. Monellakaan nuorella ei ole ehtinyt kertyä riittävästi työhistoriaa ansiosidonnaisessa ja peruspäivärahassa vaadittavaan työssäoloehtoon. Vuonna 2009 täysi työmarkkinatuki oli päivässä 25,63 euroa, johon lisättiin mahdolliset lapsikorotukset. Tukea maksettiin viideltä päivästä viikossa eli noin 551 euroa kuukaudessa, ja siitä tehtiin ennakonpidätys. Koko vuoden ajan pelkkää työmarkkinatukea saaneelle vero määräytyi lähes pelkästään kunnallisveroprosentin mukaan. Tarkasteltavalla helsinkiläisellä esimerkkihenkilöllä veroprosentti oli 17,5 %, jolloin nettotulo kuukaudessa oli keskimäärin 455 euroa.

Työtön nuori kuuluu yleisen asumistuen piiriin. Yleisen asumistuen määrä lasketaan siten, että kohtuullisista asumismenoista vähennetään perusomavastuu. Työttömälle perusomavastuuta ei välttämättä tule lainkaan katettavaksi, jolloin asu-

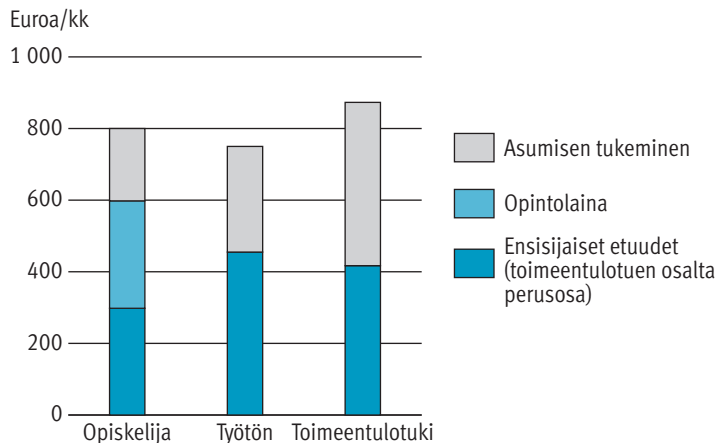
mistuki on maksimissaan 80 % asumismenoista. Hyväksytyt kohtuulliset asumismenot ovat kuitenkin yleensä todellisia asumismenoja pienemmät, jolloin asumistuen määrä jää pääsääntöisesti pienemmäksi kuin 80 % asumismenoista.

Edellä esitetyt ns. ensisijaiset etuudet yhdessä asumistuen kanssa eivät välttämättä yllä edes viimesijaiseksi turvaksi tarkoitettun toimeentulotuen tasolle. Ennen toimeentulotuen myöntämistä hakija on velvoitettu hakemaan kaikki ensisijaiset etuudet, joihin hänellä on oikeus. Toimeentulotukea voi saada myös silloin, kun ensisijaisen etuuden maksu on viivästynyt. Vuonna 2009 yksin asuvan henkilön toimeentulotuen perusosa oli 417 euroa kuukaudessa. Perusosan lisäksi hänelle voitiin maksaa täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Toimeentulotuen tarve arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Henkilölle tai perheelle laaditaan laskelma käytettävissä olevista tuloista ja toimeentulotukeen oikeuttavista menoista. Jos menot ovat suuremmat kuin tulot tai varallisuus, niin erotus maksetaan toimeentulotukena. Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa 20 % tai 40 %, mikäli henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä.

Asumismenot otetaan toimeentulotukea myönnettäessä lain mukaan huomioon tarpeellisen suuruisina. Useissa kunnissa on kunnan sisäisin ohjein määritelty erikokoisten kotitalouksien kohtuullisten asumismenojen suuruus, joka noudattelee paikkakunnan keskimääräistä vuokratasoa. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla asumismenonormit ovat selvästi korkeammat kuin muualla Suomessa (Heinonen 2010, 21). Lisäksi suurissa kunnissa asumismenonormit ovat yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja selvästi suuremmat.

Kuviossa 3 (s. 12) esitetään esimerkkitapauksena helsinkiläinen täysi-ikäinen nuori, joka on muuttanut omaan vuokra-asuntoon asumaan. Kuukauden asumismenot on tässä määritelty 456 euroksi, joka Kelan rekistereiden mukaan vastasi keskimääräistä asumismenoa helsinkiläisillä yksin asuvilla asumistukea saavilla henkilöillä vuonna 2009. Tältä pohjalta on laskettu etuuksien suuruudet tilanteissa, joissa nuori opiskelee tai on työtön. Hieman erilaisiin lukuihin päädyttäisiin valitsemalla esimerkkitapaukseen halvemman vuokratason kunta tai opintoraha toisen asteen opiskelun mukaisesti. Tulosten yleistä suuntaa nämä valinnat eivät silti muuttaisi.

Kuvio 3. Nuoren helsinkiläisen korkeakouluopiskelijan tai työttömän toimeentuloturvan suuruus verrattuna toimeentulotukeen vuonna 2009.



Sekä opiskelijalla että työttömällä etuuksien yhteenlaskettu määrä on hieman toimeentulotuen perusosaa (417 euroa) suurempi. Opiskelijan kohdalla täytyy ottaa huomioon, että opintolaina kuuluu osaksi opintotukea. Toimeentulotuessa opintolaina luetaan tuloksi riippumatta siitä, onko opiskelija hakenut sitä. Opintoraha (298 euroa) yksinään on selvästi toimeentulotukea pienempi. Opiskelijan ja työttömän nuoren etuuksien riittämättömyys selittyy asumisen erilaisella tukemisella.

Asumismenot olivat siis 456 euroa, jolloin opiskelijan asumislisän suuruudeksi tulee maksimimäärä eli 202 euroa kuukaudessa. Sen sijaan työtön ei useimmiten saa maksimimääräistä yleistä asumistukea, eli asumismenot ylittävät asumistuen normirajat. Keskimäärin työttömien yksinasuvien helsinkiläisten asuntojen pinta-ala oli Kelan rekistereiden mukaan 38,3 m² ja rakennuksen valmistumis- tai perusparannusvuosi oli 1982. Tällöin todelliset asumiskustannukset olivat 11,92 euroa/m², josta neliövuokraksi hyväksyttiin maksimissaan 9,95 euroa kuukaudessa ennen vuotta 1986 valmistuneiden asuntojen taulukon mukaan. Enimmäispinta-ala oli 37 m², joten hyväksyttäväksi asumismenoiksi saatiin 9,95 x 37 = 368,15 euroa. Tästä asumistukea sai 80 % eli 295 euroa kuukaudessa. Siten työttömän asumistuki kattoi tässä vain 65 % asumismenoista, eli 70 euroa kuukaudessa asumistuen maksimista jäi saamatta, koska neliövuokra ja pinta-ala ylittivät asumistuen normirajat.

Toimeentulotuessa asumismenot voidaan usein laskea korvattaviksi menoina lähes todellisen suuruisina. Toimeentulotuessa tässä on korvattu koko 456 euron vuokra. Helsingissä näin olisi käynytkin, sillä yhden hengen kotitalouden kohtuulliseksi katsottu asumismeno toimeentulotuessa oli maksimissaan

noin 600 euroa (Honkanen 2013, 90). Toimeentulotuki siis nousi korkeammalle tasolle paremman asumisen tukemisen vuoksi. Nuoren opiskelijan kohdalla tilanne ei välttämättä konkretisoidu, jos hän onnistuu saamaan kohtuuhintaisen opiskelijasuonnon. Sen sijaan osa työttömän asumismenoista kustannetaan usein toimeentulotuesta. Toimeentulotukiviranomaisille vuonna 2009 tehdyssä kyselyssä jopa 53 % maksetuista toimeentulotuista käytettiin asumismenoihin (Heinonen 2010, 42).

Taulukossa 1 (s. 13) on eritelty tarkemmin edellisen esimerkin opiskelijan ja työttömän nuoren tulonmuodostus. Työmarkkinatuesta on vähennetty vero mutta opintorahasta ei. Opintorahavähennyksen vuoksi verotettavaa tuloa ei synny, jos opiskelija saa koko vuoden opintotukea ilman muita tuloja. Ilman mitään tuloja nuori olisi oikeutettu 873 euron toimeentulotukeen. Opiskelijalla opintotuki kattaisi tästä 800 euroa, jolloin toimeentulotukea jäisi maksettavaksi 73 euroa. Työttömän nuoren etuudet olisivat vain 750 euroa, jolloin toimeentulotuella katettava osuus olisi vastaavasti 123 euroa. Toimeentulotuella katettavan osan suuruus riippuu käytännössä siitä, kuinka suurta vuokraa tuen saaja maksaa asunnostaan.

4.2 Yhden lapsen yksinhuoltaja

Kotona alle 3-vuotiaista lastaan hoitava yksinhuoltaja voi hakea Kelasta kotihoidon tukea. Vuonna 2009 voitiin kotihoidon tukena myöntää hoitorahaa 314 euroa ja tulosidonnaista hoitolisää maksimissaan 168 euroa eli yhteensä 482 euroa kuukaudessa. Monissa kunnissa maksetaan kotihoidon tuen lisäksi kuntakohtaisia lisä, joiden merkitys voi olla huomattava. Kunnat voivat maksaa kuntalisän itse

tai sopia, että Kela maksaa kuntalisän hoitorahan yhteydessä. Vuonna 2009 noin joka neljäs kunta maksoi kuntalisää. Helsingissä kuntalisän suuruus riippui siitä, kuinka vanha lapsi oli. Jos lapsi oli alle 1,5-vuotias, niin kuntalisä oli jopa 264 euroa. Tässä esimerkissä oletetaan, että lapsi oli 2-vuotias, jolloin Helsingin maksama kuntalisä oli 135 euroa kuukaudessa. Kotihoidon tuki on verotettavaa tuloa, ja tämän esimerkin helsinkiläisen nuoren 617 euron kotihoidon tuesta perittiin veroa noin 112 euroa kuukaudessa. Lapsesta maksettiin myös verotonta lapsilisää 147 euroa kuukaudessa (sisältäen yksinhuoltajakorotuksen 46,60 euroa). Yksinhuoltaja voi saada Kelasta elatustukea, jos toinen elatusvelvollinen vanhempi ei ole maksanut elatusapua. Vuon-

na 2009 veroton elatustuki oli suuruudeltaan 136 euroa. Ilman asumiskustannusten huomioimista yksinhuoltaja voi saada tukia kaikkiaan noin 788 euroa. Esimerkkilaskelman tiedot on koottu taulukkoon 2 Kotivanhempi-sarakkeelle.

Toimeentulotukea myönnettiin vuonna 2009 aikuisen perusosan lisäksi ensimmäisestä alle 10-vuotiaasta lapsesta 263 euroa eli yhteensä 680 euroa kuukaudessa. Siten yksinhuoltajan Kelan etuudet olivat ilman asumiskustannusten huomioimista toimeentulotukea suuremmat. Kotona lastaan hoitava vanhempi kuuluu yleisen asumistuen piiriin. Helsinkiläisessä yhden huoltajan ja yhden lapsen perheissä keskimääräinen asumis-

Taulukko 1. Yksin asuvan nuoren helsinkiläisen opiskelijan ja työttömän tulonmuodostus (euroa kuukaudessa) vuonna 2009.

	Opiskelija	Työtön
+ Opintoraha	298	
+ Opintolaina	300	
+ Työmarkkinatuki		551
+ Asumislisä/asumistuki	202	295
– Verot		–96
Tulot etuuksien jälkeen	800	750
Toimeentulotuen perusosa	417	417
Toimeentulotuen asumisen tuki	456	456
Toimeentulotuella katettava osa	73	123

Taulukko 2. Kotona yhtä 2-vuotiaasta lastaan hoitavan, opiskelevan ja työttömän helsinkiläisen yksinhuoltajan tulonmuodostus (euroa kuukaudessa) vuonna 2009.

	Kotivanhempi	Opiskelija	Työtön
+ Opintoraha		298	
+ Opintolaina		300	
+ Työmarkkinatuki			656
+ Kotihoidon tuki	314		
+ Hoitolisä	168		
+ Kuntalisä	135		
+ Lapsilisä	147	147	147
+ Elatustuki	136	136	136
+ Asumistuki	471	471	471
– Verot	–112		–115
Tulot etuuksien jälkeen	1 259	1 352	1 295
Toimeentulotuen perusosa	680	680	680
Toimeentulotuen asumisen tuki	636	636	636
Toimeentulotuella katettava osa	57	–	21

meno oli 636 euroa Kelan rekistereiden mukaan. Keskimääräinen asuinpinta-ala oli 61,4 m², jolloin neliövuokraksi tuli 10,35 euroa/m². Asunnon valmistumis- tai perusparannusvuosi oli keskimäärin 1990. Asumistuen normeissa enimmäisneliövuokra oli 10,32 euroa/m² ja enimmäispinta-ala 57 m². Siten hyväksytty asumismeno oli 588 euroa, josta asumistuki kattoi 80 % eli 452 euroa kuukaudesta. Esimerkkihenkilönä käytetyn helsinkiläisen yksinhuoltajan tilanteessa asumistuki jäi noin 71 prosenttiin asumismenoista. Helsingissä tämän suuruiset asumismenot hyväksytään toimeentulotuessa kokonaisuudessaan.

Kunnat poikkeavat huomattavasti toisistaan kuntalisän myöntämisen suhteen. Kuntalisää maksavat kunnat ovat tyypillisesti suuria, muuttovoittoisia kuntia, joissa on paljon pieniä lapsia (Miettunen 2008). Kuntalisien suuruudella on myös yhteyttä kuntien taloudelliseen tilanteeseen: mitä parempi on kunnan taloudellinen tilanne, sitä suurempi on yleensä myös kuntalisä. Yksinhuoltaja voi elatustuen sijasta saada toiselta vanhemmalta elatusapua, joka voi olla huomattavasti elatustukea suurempi.

Vaikka kotona lastaan hoitavan nuoren tulonmuodostus on etuuksien osalta erilainen kuin yksin asuvan nuoren, esimerkkilaskelmat johtavat melko samanlaiseen tulokseen. Osa asumismenoista menee toimeentulotuella katettavaksi. Toimeentulotuella katettava osuus asumismenoista on vuosien saatossa vain kasvanut, sillä asumistuki on jäänyt jälkeen asumismenojen kehityksestä (THL 2011). Esimerkkilaskelmassa keskimääräisillä asumismenoilla toimeentulotuella katettavaksi osuudeksi jäi 57 euroa kuukaudessa.

Yksinhuoltaja voi olla myös opiskelija tai työtön. Esimerkkilaskelmassa on oletettu, että näissä tilanteissa lapsi oli kunnallisessa päivähoidossa. Tulon pienyyden vuoksi päivähoitomaksua ei tullut maksettavaksi. Kunnallinen päivähoitopaikka esti kotihoidon tuen saamisen. Yksinhuoltajan opintoraha ja opintolaina olivat yhtä suuria kuin yksin asuvalla henkilöllä. Yksinhuoltaja sai 4,86 euroa päivässä suurempaa työmarkkinatukea kuin lapsen henkilö. Työmarkkinatuki oli 656 euroa kuukaudessa, josta perittiin 115 euroa veroa. Lapsilsän, elatustuen ja asumistuen määrät olivat yhtä suuria kaikissa yksinhuoltajan elämäntilanteissa.

Opiskelevan yksinhuoltajan ensisijaisten etuuksien yhteismäärä ylitti hieman toimeentulotuen laskennallisen suuruuden. Näin tapahtui keskimääräi-

sillä asumismenoilla. Keskimääräistä suurempi vuokra aiheuttaisi toimeentulotuen tarvetta myös tässä elämäntilanteessa. Työttömän yksinhuoltajan Kelan etuudet eivät ihan yltäneet toimeentulotuen tasolle. Joka tapauksessa yksinhuoltajan Kelan etuuksien yhteismäärä on eri tilanteissa aika lähellä toimeentulotuessa maksettavaa tasoa. Yksinhuoltajan ensisijaisten etuuksien riittävyys riippuu asumismenoista: mitä suuremmat asumismenot, sitä varmemmin osa asumismenoista täytyy kattaa toimeentulotuella.

Poliittis-hallinnosta metodia voidaan täydentää ns. kaksoisehdolla. Silloin hallinnollisesti määritellään ne normitulot, jotka oikeuttavat toimeentulotukeen. Lisäksi henkilön täytyy hakea etuutta ja saada se yksilöllisen tarveharkinnan kautta (Kangas ja Ritakallio 1996). Tällä menetelmällä köyhiksi määritellään ne, jotka tietyn aikayksikön kuluessa ovat toimeentulotukiasiakkaina. Toimeentulotukiasiakkaiden väestöosuutta nuorista arvioidaan luvussa 5. Samassa yhteydessä käsitellään edellä kuvattujen nuorten elämäntilanteisiin liittyvien etuuksien saamisen yleisyyttä.

5 Nuorten toimeentuloturvan käyttö

Tässä luvussa tarkastellaan tutkimusaineiston pohjalta nuorten elämäntilanteisiin liittyvien etuuksien saamisen yleisyyttä ikäryhmittäin sekä selvitetään etuuksien käyttöön liittyviä ongelmakohtia nuorten kannalta. Aineiston avulla on arvioitu myös sitä, kuinka usein eri elämäntilanteissa joudutaan ensisijaisia etuuksia täydentämään ns. viimesijaisilla etuuksilla eli asumistuilla ja/tai toimeentulotuella. Nämä etuudet ovat viimesijaisia, koska lähes kaikki kotitalouden tulot otetaan ensin huomioon etuuksia määriteltäessä.

5.1 Opiskelu

Vuoden 2009 marraskuun lopussa Suomessa oli 17–24-vuotiaita nuoria yhteensä 527 000. Heistä 196 700 (37,3 %) sai opintotukea (taulukko 3, s. 15). Eniten opintotuen saajia oli 18-vuotiaiden ikäluokassa (46,5 %). Opintotuen saajien osuus 19–20-vuotiaista oli kuitenkin pienempi, koska suuri osa tämän ikäisistä miehistä suorittaa asevelvollisuuttaan. Naisilla opintotuen saanti oli yleisintä 21-vuotiaana, jolloin yli puolet ikäluokan naisista sai opintotukea. Tämän iän jälkeen moni oli jo ehtinyt suorittaa ammatillisen tutkinnon

eikä saanut enää opintotukea ja oli siten jäänyt pois opintotuen saajista.

Opintotukea myönnetään päätoimisiin, peruskoulun jälkeisiin opintoihin opiskelijalle, joka edistyy opinnoissaan ja on taloudellisen tuen tarpeessa. Korkeakouluopiskelija voi nykysäännösten mukaan saada opintotukea enintään 70 kuukaudeksi, vaikka vaihtaisi oppiainetta kesken opintojen tai haluaisi suorittaa toisen korkeakoulututkinnon. Opintotukikuukaudet voivat loppua kesken, jos opiskelija ei heti pääse opiskelemaan mieleistään oppiainetta, vaan opiskelee odotusajan jotain muuta oppiainetta. Esimerkiksi Opiskelijatutkimus 2010 -kyselyyn vastanneista lääke- ja oikeustieteitä opiskelevista noin viidennes oli hakenut opiskelupaikkaansa kolme kertaa tai useammin (Saarenmaa ym. 2010, 18). Ammatillisessa koulutuksessa tukea voi saada enintään koulutuksen tavanomaisen keston ajaksi.

Opintotuki koostuu opintorahasta, asumislisästä ja opintolainan valtiontakauksesta. Opiskelijat eivät kuitenkaan mielellään käytä opintolainaa vaan mieluummin täydentävät toimeentuloaan työntöällä. Opintolainaa käyttää alle 40 % korkeakoulussa opiskelevista ja noin 20 % muissa oppilaitoksissa opiskelevista tuen saajista (OKM 2012, 12). Haluttomuus nostaa lainaa johtaa siihen, että toimeentuloa paikataan useimmiten työntöällä (Viuhko 2006). Lainaan turvaudutaan usein viimeisenä vaihtoehtona, kun muut tulonlähteet eivät riitä toimeentuloon.

Työnteko vähentää mahdollisuutta nostaa opintorahaa täysimääräisesti. Opiskelijan vuosituloraja määräytyy sen mukaan, kuinka monelta tuki-kuukaudelta hän saa opintotukea vuoden aikana.

Vuonna 2009 sai opiskelijalla olla tuloja 660 euroa jokaista tukikuukautta kohti ja 1 970 euroa tuetonta kuukautta kohti. Tuloja ei tutkita opintotukea myönnettäessä, joten opiskelijan tulee itse huolehtia, että hänen vuositulorajansa ei ylitä.

Opintotuen asumislisän ongelma on se, että todelliset vuokrat ovat usein asumismenoiksi hyväksyttävää enimmäisvuokraa korkeampia: joulukuussa 2009 noin 75 %:lla asumislisää saavista vuokra ylitti asumislisän vuokraton (Kela 2010a). Kohtuuhintaisia opiskelija-asuntoja ei riittä kaikille. Opiskelijatutkimus 2010:n korkeakouluopiskelijoista 43 % asui vuokra-asunnoissa (ei opiskelija-asunnoissa) ja 27 % asui opiskelija-asunnoissa (Saarenmaa ym. 2010, 30).

5.2 Työttömyys

Työttömyyden perusturvan saajina marraskuun 2009 lopussa oli 29 000 (5,5 %) 17–24-vuotiaista nuorta (taulukko 4, s. 16). Suurin osa nuorista työttömistä sai työmarkkinatukea, koska harvalla alle 25-vuotiaalla oli ehtinyt kertyä riittävästi työuraa peruspäivärahaan vaadittavan työssäoloehdon täyttymiseksi. Työmarkkinatuen varassa oli joka kymmenes 19-vuotias. Taustalla lieene usein se, ettei lukion jälkeen ollut löytynyt sopivaa opiskelupaikkaa.

Työttömyyspäivärahaa maksetaan peruspäivärahan lisäksi ansiosidonnaisena päivärahana. Molempia maksetaan yhtäjaksoisesti enintään 500 päivää ja muutoinkin yhtäläisin edellytyksin, mutta ansio-päiväraha edellyttää lisäksi työttömyyskassan jäsenyyttä. Vuoden 2009 aikana työmarkkinatukea sai

Taulukko 3. Nuoret (17–24 v) opintotuen saajina iän ja sukupuolen mukaan marraskuun 2009 lopussa.

Ikä, v	Väestö			Opintotuki		Miehet		Naiset	
	Yhteensä	Miehet	Naiset	Lkm	%-osuus	Lkm	%-osuus	Lkm	%-osuus
17–24	527 008	269 426	257 582	196 654	37,3	86 294	32,0	110 360	42,8
17	68 049	34 765	33 284	24 920	36,6	12 406	35,7	12 514	37,6
18	66 979	34 078	32 901	31 123	46,5	15 199	44,6	15 924	48,4
19	67 521	34 593	32 928	19 273	28,5	6 646	19,2	12 627	38,3
20	65 679	33 559	32 120	22 932	34,9	7 735	23,0	15 197	47,3
21	65 872	33 687	32 185	28 304	43,0	11 805	35,0	16 499	51,3
22	62 767	32 142	30 625	26 690	42,5	11 700	36,4	14 990	48,9
23	63 901	32 732	31 169	23 714	37,1	11 272	34,4	12 442	39,9
24	66 240	33 870	32 370	19 698	29,7	9 531	28,1	10 167	31,4

yli 51 500 alle 25-vuotiaasta nuorta. Peruspäivärahan (12 000) ja ansiopäivärahan (13 900) saajien määrät olivat huomattavasti pienempiä (Finanssivalvonta ja Kela 2010). Siksi tämän tutkimuksen nuorten työttömyyteen liittyvissä jatkotarkasteluissa keskitytään työmarkkinatuen saajiin.

Työmarkkinatuen väestöosuuksissa oli eroja sukupuolittain: 19-vuotiaista miehistä 11,1 % sai työmarkkinatukea marraskuussa 2009, naisista vain 8,9 %. Sukupuolten välinen ero oli vielä suurempi 20-vuotiaiden ikäryhmässä, jossa miehistä 9,2 % ja naisista 6,1 % oli työmarkkinatuen saajina. Ero oli kuitenkin suurin 21-vuotiailla, sillä miehistä 8,1 % ja naisista vain 4,2 % oli työmarkkinatuen saajina. Sen jälkeen erot yli 21-vuotiailla tasoittuivat. Nuorten miesten naisia suurempi työttömyys on näkynyt myös työvoimatutkimuksissa: Vuonna 2009 alle 25-vuotiailla miehillä työttömyysaste oli 24,1 %, kun se naisilla oli 19,0 % (Tilastokeskuksen tilastotietokanta Statfin). Osittain syynä on se, että nuoria miehiä on työvoimassa enemmän kuin nuoria naisia. Työvoiman ulkopuolella olevista ryhmistä naisia on enemmän opiskelijoina ja kotona hoitamassa lapsia.

Nuorilla työmarkkinatuen ehdot ovat muita tiukemmat, jotta heillä olisi kannusteita hakeutua koulutukseen. Alle 25-vuotias työtön on oikeutettu työmarkkinatukeen, jos hän osallistuu hänelle osoitettuun työllistymistä edistävään palveluun eikä ole kieltäytynyt hänelle soveltuvasta koulutuksesta tai jättänyt hakeutumatta tällaiseen koulutukseen. Viimeksi mainittu ehto on johtanut siihen, että toisen asteen oppilaitoksiin hakee opiskelemaan myös sel-

laisia henkilöitä, joilla ei ole todellista motivaatiota kyseisiin opintoihin.

Työmarkkinatuen tarkoituksena on toimeentulon ohella edistää työmarkkinoille palaamista. Työmarkkinatukea on siten kehitetty aktivoivaan suuntaan. Marraskuussa 2009 yleisimmät aktivointitoimenpiteet nuorille olivat työharjoittelu (4 000), työvoimakoulutus (3 400) ja työelämävalmennus (2 700). Näiden toimenpiteiden ajalta työmarkkinatukeen voidaan maksaa ylläpitokorvauksia, jotka ovat verotonta tuloa. Työmarkkinatuen ei kuitenkaan ole tarkoitus toimia yleisenä koulutustukena, vaan sitä varten on opintotuki.

5.3 Lasten kotihoito

Lapsen syntymän yhteydessä vanhemmille maksetaan vanhempainpäivärahaa (äitiys-, isyys- ja vanhempainrahaa). Äitiysrahaa maksetaan 105 arkipäivältä, joista yleensä 30 ensimmäistä ajoittuu ennen laskettua synnytysaikaa. Vanhempainrahaa maksetaan enintään 158 arkipäivältä välittömästi äitiysrahan maksamisen jälkeen. Isyysvapaa on nykyisellään korkeintaan yhdeksän viikkoa, joista kolme viikkoa isä voi pitää samaan aikaan kun äiti saa äitiys- tai vanhempainrahaa. Loput isyysrahopäivät isä voi pitää vanhempainrahakauden jälkeen. Vanhempainrahakausi siis päättyy viimeistään silloin, kun lapsi on 9–10 kuukauden ikäinen. Vanhempainrahakauden jälkeen alle 3-vuotiaasta lapsesta on mahdollisuus saada lasten kotihoidon tukea, joka on vaihtoehto kunnalliselle päivähoidolle.

Taulukko 4. Nuoret (17–24 v) työttömyyden perusturvan saajina iän mukaan marraskuun 2009 lopussa.

Ikä, v	Väestö yhteensä	Työmarkkinatuki ja peruspäiväraha		Työmarkkinatuki		Peruspäiväraha	
		Lkm	%-osuus	Lkm	%-osuus	Lkm	%-osuus
17–24	527 008	28 954	5,5	24 911	4,7	4 043	0,8
17	68 049	604	0,9	604	0,9	–	0,0
18	66 979	896	1,3	877	1,3	19	0,0
19	67 521	6 872	10,2	6 757	10,0	115	0,2
20	65 679	5 535	8,4	5 062	7,7	473	0,7
21	65 872	4 827	7,3	4 061	6,2	766	1,2
22	62 767	3 639	5,8	2 795	4,5	844	1,3
23	63 901	3 270	5,1	2 412	3,8	858	1,3
24	66 240	3 311	5,0	2 343	3,5	968	1,5

Marraskuun lopussa 2009 kaikkiaan runsaat 14 000 (2,7 %) alle 25-vuotiaasta nuorta sai joko vanhempainpäivärahaa tai kotihoidon tukea. Nuorilla lasten kotihoitoon liittyviä etuuksia maksettiin lähes pelkästään naisille. Vanhempainpäivärahan saajina ei tarkasteluajankohtana ollut yhtään miestä ja kotihoidon tuellakin vain reilut sata miestä. Naisilla mitä vanhemmasta ikäluokasta oli kyse, sitä useammin oltiin lasten kotihoitoon liittyvillä etuuksilla: 24-vuotiaista naisista jo 11,5 % sai joko vanhempainpäivärahaa tai kotihoidon tukea (taulukko 5).

Monilla alle 25-vuotiailla vanhempainpäiväraha jää minimitasolle työhistorian vähäisyyden vuoksi, mikä vuonna 2009 tarkoitti 22 euroa päivässä eli noin 550 euroa kuukaudessa. Siten minimisuuruinen vanhempainpäiväraha vastaa suuruudeltaan työmarkkinatukea. Alle 25-vuotiailla keskimääräinen vanhempainpäiväraha oli 33 euroa päivässä, kun se koko väestössä oli 55 euroa päivässä (Kela 2010b).

Kotihoidon tuen tasoa tarkasteltiin luvussa 4.2. Kotihoidon tuen hoitolisän suuruuteen vaikuttavat perheen koko ja bruttotulot. Hoitolisä jää usein saamatta, jos toinen vanhempi on kokopäivätyössä. Vuonna 2009 hoitolisää ei saanut kolmen henkilön perheessä, jos perheen tulot olivat 3 219 euroa kuukaudessa. Nuoret saivat kuitenkin yleisemmin hoitolisää kuin iäkkäämmät vanhemmat. Vuonna 2009 alle 25-vuotiaista kotihoidon tuen saajista noin 80 % sai hoitorahan lisäksi myös hoitolisää (Kelan tilastotietokanta Kelasto).

Kotihoidon tuen kuntalisän erot johtavat eri kunnissa asuvilla erilaiseen tuen tasoon. Helsingissä vuonna 2009 kuntalisä alle 1,5-vuotiaasta lapsesta oli 264 euroa, kun taas useimmissa kunnissa kuntalisää ei maksettu ollenkaan. Kuntalisää maksavissa kunnissa asui kuitenkin noin puolet Suomen väestöstä, koska kuntalisiä maksavat kunnat ovat enimmäkseen suuria (Miettunen 2008). Lähes kaikki kunnat ovat asettaneet kuntalisän saamiselle ehtoja. Yleisin ehto on, että jommankumman vanhemmista tulee hoitaa lasta kotona. Kelan maksamassa hoitorahassa ja hoitolisässä tätä ehtoa ei ole.

5.4 Elämäntilanteiden yhteistarkastelu ja muut tilanteet

Nuori voi olla yhtä aikaa useassa elämäntilanteessa. Opiskelun ohella nuori voi hoitaa lasta kotona tai hakea aktiivisesti työpaikkaa. Toimeentuloturva-etuuksiakin voi saada päällekkäin, vaikka niihin on tehty lukuisia rajoituksia. Päätoiminen opiskelija voi saada perhe-etuuksia mutta ei työttömyysturvaa. Työtön ei voi saada työttömyyspäivärahaa yhtä aikaa vanhempainpäivärahan kanssa. Lisäksi kotihoidon tuki vähennetään hakijan tai tämän puolison työttömyysturvasta. Työttömyysturvaa saava henkilö ei siis voi juurikaan saada toista ensisijaista etuutta. Tutkimusaineistossa opintotuen ja perhe-etuuksien yhtäaikainen saaminen oli nuorilla vähäistä: marraskuussa 2009 sekä vanhempainpäivärahan että kotihoidontuen kanssa yhtä aikaa opintotukea sai noin 300 nuorta.

Taulukko 5. Nuoret naiset (17–24 v) lasten kotihoitoon liittyvien etuuksien saajina iän mukaan marraskuun lopussa 2009.

Ikä, v	Väestö yhteensä	Vanhempainpäivärahat ja kotihoidon tuki		Vanhempainpäivärahat		Kotihoidon tuki	
		Lkm	%-osuus	Lkm	%-osuus	Lkm	%-osuus
17–24	257 582	14 132	5,5	8 182	3,2	5 950	2,3
17	33 284	102	0,3	76	0,2	26	0,1
18	32 901	342	1,0	230	0,7	112	0,3
19	32 928	732	2,2	528	1,6	204	0,6
20	32 120	1 416	4,4	875	2,7	541	1,7
21	32 185	2 087	6,5	1 205	3,7	882	2,7
22	30 625	2 535	8,3	1 410	4,6	1 125	3,7
23	31 169	3 201	10,3	1 797	5,8	1 404	4,5
24	32 370	3 717	11,5	2 061	6,4	1 656	5,1

Tutkimusaineistoon oli muodostettu jokaiselle henkilölle yhteen muuttujaan yhden ensisijaisen etuuden saantia kuvaava arvo. Muuttuja muodostettiin siten, että ensisijaisesti muuttujan arvo määräytyi työttömyysturvan tai vanhempainpäivärahan saannin mukaan. Jos näitä ei ollut, muuttujaan arvoksi merkittiin kotihoidon tuen ja viimeisenä opintotuen saantia kuvaava arvo.

Kuvion 4 avulla voidaan hahmottaa edellä mainittujen kolmen nuorille tyypillisen elämäntilanteen näkymistä Kelan etuuksien kautta. Tässä tarkastelussa jokaiselle on siis määritelty vain yksi ensisijainen etuus em. tavalla. Pääasiallinen syy etuuksien saamiseen oli opiskelu kaikissa alle 25-vuotiaiden ikäryhmissä. Työttömyys oli yleisintä 19-vuotiailla (yli 10 % nuorista). Silloin lukio on yleensä suoritettu eikä seuraavaa opiskelupaikkaa tai työpaikkaa ole välttämättä heti löytynyt. Kaikkein yleisintä Kelan etuuksien saanti oli 21–22-vuotiailla, jolloin yli puolet nuorista sai jotain näihin kolmeen elämäntilanteeseen liittyvää etuutta. Tässä vaiheessa oma opiskeluala oli usein jo löytynyt, sillä opintotukea sai yli 40 % tässä ikäryhmässä. Lasten kotihoitoon liittyvien etuuksien yleisyys kasvoi sitä suuremmaksi, mitä vanhempaan ikäryhmään tarkastelu kohdistui.

Toimeentuloturvaetuuksien tarvetta voi esiintyä myös sellaisilla nuorilla, joilla on ongelmia työ- ja toimintakyvyissään. Tällöin toimeentuloa voidaan paikata sairauspäivä- ja kuntoutusrahoilla tai kansaneläkkeellä. Asevelvollisuuden suorittamisen aikana taas on mahdollista saada sotilasavustusta. Näiden etuuksien saajamäärät nuorissa ovat kuitenkin pieniä (taulukko 6, s. 19). Suurin ryhmä oli

syntymästään tai nuorena työkyvyttömiksi jääneet henkilöt, jotka saivat kansaneläkettä (5 900 nuorta). Työeläkkeen saajissa tämän ikäisiä on erittäin vähän, vuoden 2009 lopussa alle 25-vuotiaita oli vain 400 (Eläketurvakeskus ja Kela 2010).

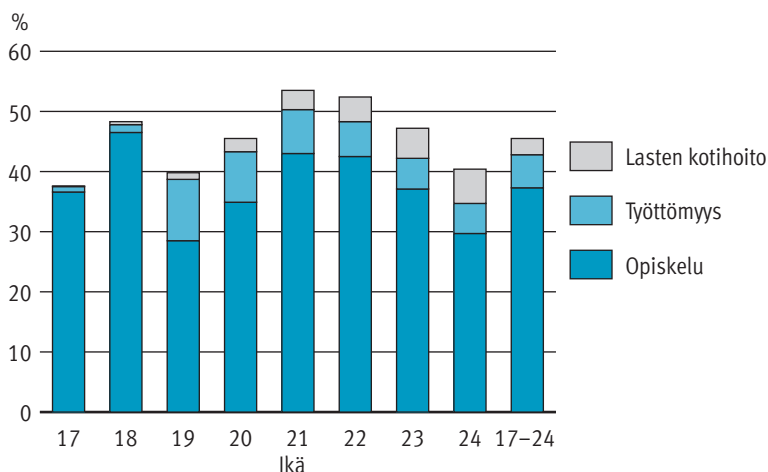
5.5 Ensisijaisten etuuksien päällekkäisyys viimesijaisten etuuksien kanssa

Tässä tutkimuksessa viimesijaisina vähimmäisturvaetuuksina pidetään asumistukea ja toimeentulotukea. Edellä havaittiin, että nuorelle voi laskennallisesti tulla oikeus toimeentulotukeen etenkin asumismenojen kautta. Tässä tarkastellaan, kuinka yleistä oli Kelan ensisijaisten toimeentuloturvaetuuksien saanti sekä niiden päällekkäinen esiintyvyys asumistuen ja toimeentulotuen kanssa.

Tutkimusajankohtana jotain ensisijaista Kelan etuutta sai 256 400 henkilöä eli 48,6 % nuorista. Asumistukea sai 180 000 henkilöä eli 34,1 % nuorista. Toimeentulotukea sai 29 500 henkilöä (5,6 %) ja molempia näistä viimesijaisista etuuksista 20 500 henkilöä (3,9 %) (taulukko 6, s. 19).

Asumistuen saanti oli huomattavasti yleisempää niillä nuorilla, jotka saivat Kelasta jotain muuta-kin etuutta (62,5 %) kuin niillä, jotka eivät saaneet Kelasta mitään etuutta (7,3 %). Tämä johtuu pääosin siitä, että opintotuen saajat olivat hyvin usein myös asumistuen saajia (68,6 %). Asumistuen saanti oli yleistä myös työmarkkinatukea saaneilla (41,9 %), kotihoidon tukea saaneilla (42,4 %) ja kansaneläkettä saaneilla (47,7 %). Suurin osa sotilasavustuksista

Kuvio 4. Opiskeluun, työttömyyteen ja lasten kotihoitoon liittyvien etuuksien väestöosuudet nuorilla (17–24 v) marraskuun 2009 lopussa.



myönnetään asumismenoihin asumisavustuksina, joten melkein kaikki sotilasavustuksen saajat olivat tässä myös asumistuen saajia.

Toimeentulotukea sai huomattavasti pienempi osa nuorista kuin asumistukea, eikä Kelan etuuden saaminen juurikaan lisännyt toimeentulotuen saamista. Eroa ei yhteistarkastelussa ilmennyt sen vuoksi, että opintotuen saajat vain harvoin saivat toimeentulotukea (2,9 %). Opiskelijoiden toimeentulotukilaskelmissa opintolainaa lasketaan tuloksi riippumatta siitä, onko opiskelija sitä tosiasiasa nostanut vai ei. Opiskelijoiden toimeentulotuen tarvetta vähentävät myös palkkatyö ja vanhempien tuki.

Toimeentulotuen saanti oli yleisintä työmarkkinatukea, sairauspäivärahaa ja kotihoidon tukea saaneilla. Keskimäärin joka viides näiden etuuksien saaja tai hänen puolisonsa sai myös toimeentulotukea. Toimeentulotuen saanti on usein yhteydessä asumistuen saantiin. Kelan ensisijaiset etuudet ylittävät kyllä toimeentulotukinormin, mutta toimeentulotuessa korvataan asumiskustannuksia Kelan asumistukea selvästi enemmän. Vähimmäissuuruisia Kelan etuuksia saavilla osa asumiskustannuksista jää siten toimeentulotuella katettavaksi.

Asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäisyys on yleistä työmarkkinatukea (15,0 %) ja kotihoidon tukea (20,6 %) saaneilla. Tulojen puuttuminen (täysi

työmarkkinatuki) ja lasten huoltaminen ovat nuorille selviä riskitekijöitä useamman etuuden päällekkäiselle saamiselle. Alle 25-vuotiaalla nuorella siirtyminen aikuisuuteen voi olla vielä kesken. Varhainen parisuhteen perustaminen ja lasten saanti voi tulla ajallisesti ennen työelämään siirtymistä ja vakaan toimeentulon hankkimista. Tämä on osa nykyistä nuorten elämänkulun moninaisuutta. Nuorelle lapsiperheelle sosiaaliturva voi sitten näyttää monimutkaiselta, kun on haettava erilaisia tukia sekä Kelasta että kunnan sosiaalitoimistosta.

6 Nuorten toimeentuloturvan käytön dynamiikka

Tässä luvussa tutkitaan etuushistorian avulla nuorten toimeentuloturvaetuuksien käytön dynamiikkaa. Etuuksien saannissa tapahtuneita muutoksia tarkastellaan syntymävuosikohorteittain, jolloin mukaan tulevat ne tapahtumat, jotka ovat sattuneet tiettyä vuonna syntyneille ja tietyssä iässä oleville. Asiaa voidaan kuvata nk. Lexis-kuvion avulla (Haimi 1987). Graafisessa esityksessä koordinaatiston x-akselille asetetaan vuodet ja y-akselille ikä. Koordinaatisto on jaettu vuosi kertaa vuosi -neliöihin ja jokaisen tarkasteltavan kohortin (tai henkilön) ”elämän viiva” (life line) on esitetty kuviossa 45 asteen kulmassa kulkevalla viivalla. Termi ”elämän viiva” tulee kuvion yleisimmän käytön eli kuolevuuden

Taulukko 6. Nuoret (17–24 v) Kelan etuuslajin, toimeentulotuen ja asumistuen esiintymisen mukaan marraskuun 2009 lopussa.

	Kaikki, lkm	Toimeentulotuki		Asumistuki		Toimeentulotuki ja asumistuki	
		Lkm	%-osuus	Lkm	%-osuus	Lkm	%-osuus
Väestö	527 008	29 502	5,6	179 921	34,1	20 498	3,9
Kaikki Kelasta etuutta							
saavat	256 354	15 201	5,9	160 268	62,5	12 241	4,8
Opintotuet	196 654	5 641	2,9	134 934	68,6	4 845	2,5
Työmarkkinatuet	24 911	4 773	19,2	10 436	41,9	3 726	15,0
Peruspäivärahat	4 043	644	15,9	1 366	33,8	431	10,7
Vanhempainpäivärahat	8 182	1 317	16,1	2 407	29,4	1 029	12,6
Kotihoidon tuet	6 062	1 429	23,6	2 570	42,4	1 249	20,6
Kansaneläkkeet	5 941	404	6,8	2 836	47,7	283	4,8
Sairauspäivärahat	2 945	599	20,3	796	27,0	364	12,4
Kuntoutusrahat	3 658	317	8,7	984	26,9	240	6,6
Sotilasavustukset	3 958	77	1,9	3 939	99,5	74	1,9
Ei Kelan etuutta	270 654	14 301	5,3	19 653	7,3	8 257	3,1

tutkimisesta, mutta tässä viivoja voidaan kutsua esim. kestoviivoiksi (kuvio 5).

Tutkimusaineisto perustuu vuoden 2009 lopun väestöön. Tutkimusaineiston kaikille henkilöille on kerätty etuushistoria vuosilta 2000–2009 riippumatta siitä saivatko he etuutta marraskuussa 2009. Kyseessä on siten retrospektiivinen tutkimus. Eri vuosien tiedoista puuttuvat ennen vuotta 2009 kuolleet tai maasta pois muuttaneet. Nuorten kohdalla tällaisia tapauksia on kuitenkin hyvin vähän.

Tutkimusaineiston kunkin etuuden muuttujat kertovat, kuinka monta kuukautta tai päivää henkilöt saivat etuutta kunakin vuonna. Näiden muuttujien avulla pystytään laskemaan henkilöittäin aika, jolloin etuutta on saatu kunakin vuonna. Kohorttitarkastelussa yhdistetään tietyinä vuonna syntyneiden henkilöiden etuuden saantiajat kohortin yhteiseksi etuuden esiintyvyydeksi. Etuuden käyttöaste kunakin vuonna saadaan jakamalla kohortin etuuden saantiajat kohortin yhteenlasketulla elinajalla. Käyttöasteeseen vaikuttaa siis sekä se, kuinka moni on saanut etuutta, että se, kuinka monena päivänä tai kuukautena vuodessa nämä henkilöt ovat saaneet etuutta. Koska tutkimus kohdistetaan 17–24-vuotiaisiin nuoriin, seuranta-ajat vaihtelevat syntymäkohorteittain. Vuonna 1992 syntyneet ehtivät täyttää 17 vuotta vuoden 2009 loppuun mennessä, joten heillä seuranta-aika on vain yksi vuosi. Täysi kahdeksan vuoden seuranta-aika saadaan sen sijaan syntymäkohorteilla 1983–1985 (kuvio 5).

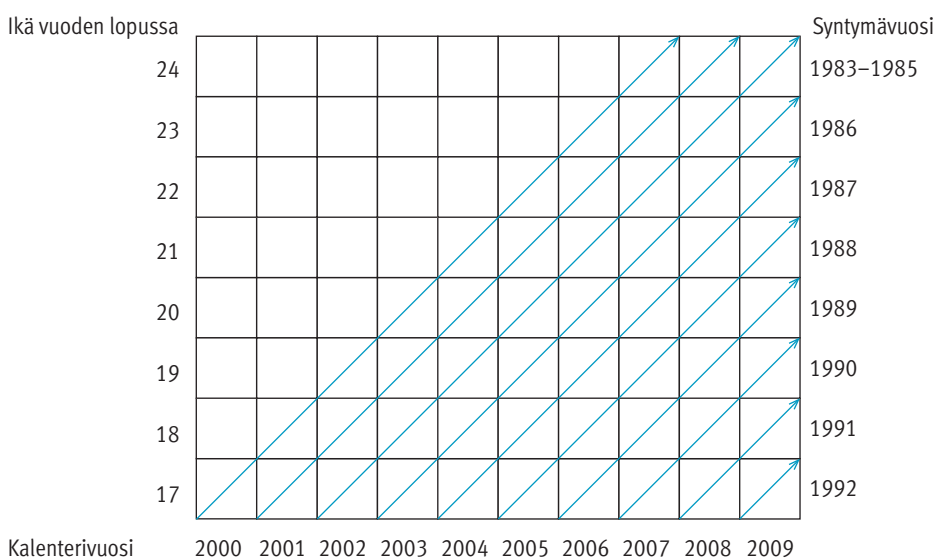
6.1 Etuuksien käyttöasteet

Etuuksien käyttöasteen tarkastelu on tässä kohdistettu luvun 5 poikkileikkaustarkastelussa havaittuihin nuorille yleisimpien etuuksien eli opinto-, työmarkkina- ja toimeentulotuen käyttöasteisiin. Vanhempainpäivärahaa ja kotihoidon tukea saadaan vain hyvin rajoitetun ajan, joten ne eivät ole kestotarkasteluissa olennaisimpia. Tutkimushypoteesi oli, että eri etuuksien suhteellinen käyttö olisi yhtä suurta eri kohorteilla. Ainoastaan vuosikymmenen loppupuolen taloudellisen taantuman voisi olettaa näkyvän nuorempien kohorttien etuuksien käyttöasteiden kohoamisena.

6.1.1 Opintotuen käyttöasteet

Opiskelijat eivät yleensä saa opintotukea koko vuotta, vaan keskimäärin kahdeksalta kuukaudesta vuodessa (Kela 2010a). Erityisesti kesän ajalta päätoimisilla opiskelijoillakin opintotuen saanti on harvinaisempaa. Marraskuussa 2009 poikkileikkaustilanteessa opintotuen saajia oli 29–47 % ikäluokasta riippuen (taulukko 3, s. 15), mutta opintotuen käyttöasteet kohorteittain eri vuosina ovat selvästi pienempiä, 11–35 % ikäluokasta (taulukko 7, s. 21). Siten marraskuun tuen saajien määrää ei voi suoraan käyttää arviona koko vuoden tilanteesta, koska se yliarvioi käyttöastetta selvästi.

Kuvio 5. Nuorten toimeentuloturvaetuuksien käytön dynaaminen seuranta-asetelma (Lexis-kuvio).



Kohorteittain tarkasteltuna opintotuella eletyn ajan osuus noudattaa samanlaista trendiä, vaikkakin nuoremmilla kohorteilla etuuden käyttöasteet ovat jonkin verran korkeampia. Asevelvollisuuden suorittaminen ja toisen asteen opintojen loppuminen 19–20 vuoden iässä näkyvät opintotuella eletyn ajan pienentyneenä osuutena. Sen jälkeen osuus pysyttelee noin 30 %:n tasolla, kunnes 24-vuotiaana opintotuen käyttöaste laskee noin 25 %:iin kohortin elinajasta. Kohorttien käyttöasteiden trendien samankaltaisuuden näkee hyvin kuviosta 6. Vuosien 1990–1991 kohorteilla opintotuen käyttöaste oli yli 30 %, mutta 1980-luvun kohorteilla se oli vain 25–30 %. 2000-luvun lopulla työpaikkoja nuorille oli vähemmän tarjolla, jolloin useampi heistä saattoi valita päätoimisen opiskelun.

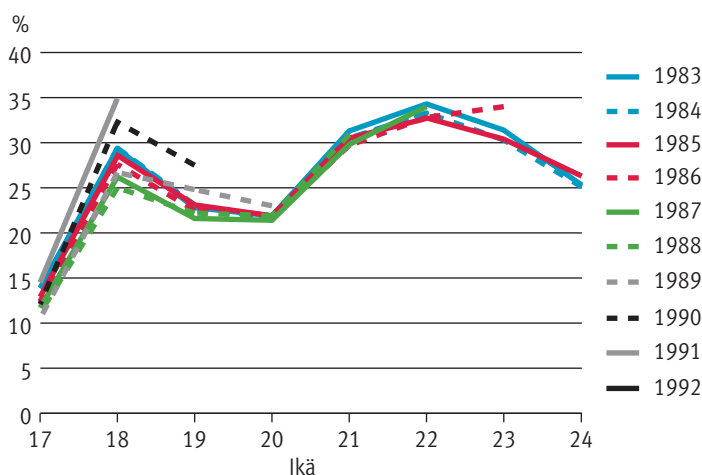
6.1.2 Työmarkkinatuen käyttöasteet

Marraskuussa 2009 joka kymmenes 19-vuotias sai työmarkkinatukea, mikä oli suhteellisesti eniten tässä tarkastelluista ikäluokista (taulukko 4, s. 16). Vuonna 1990 syntyneiden kohortissa työmarkkinatuen käyttöaste oli kuitenkin vain 4,5 % (taulukko 8, s. 22). Tästä voidaan päätellä, että moni 19-vuotias ei vielä keväällä 2009 ollut työttömänä, kun lukio-opinnot tai muut toisen asteen opinnot olivat kesken. Syksyllä ei ehkä heti löytynyt jatkokoulutuspaikkaa, vaan nuori alkoi saada työmarkkinatukea. Tämä ei vielä ehtinyt näkyä työmarkkinatuen käyttöasteessa. Sen sijaan 20–21-vuotiailla työmarkkinatuen käyttöaste oli lähellä poikkileikkaushetken tilannetta. Marraskuu vaikuttaa toimi-

Taulukko 7. Opintotuen käyttöasteet (%) 17–24 vuoden iässä syntymäkohorteittain.

Kohortti	Ikä vuoden lopussa							
	17	18	19	20	21	22	23	24
1983	13,9	29,3	22,8	21,9	31,3	34,3	31,4	25,3
1984	13,6	29,4	23,1	21,5	30,5	33,3	30,3	25,1
1985	12,9	28,6	23,1	21,9	30,5	32,7	30,4	26,3
1986	12,4	27,6	22,5	21,6	29,7	32,8	31,3	
1987	11,7	26,2	21,6	21,4	29,8	34,0		
1988	11,1	25,0	22,2	21,9	30,9			
1989	10,5	26,7	24,8	23,0				
1990	12,1	32,3	27,5					
1991	14,5	34,9						
1992	15,3							

Kuvio 6. Opintotuen käyttöasteet (%) 17–24 vuoden iässä.



van hyvin tämän ikäisten kohdalla arviona koko vuodelle: voidaan olettaa, että muina kuukausina uusia työmarkkinatuen saajia ja tuen päättäneitä on ollut suurin piirtein saman verran.

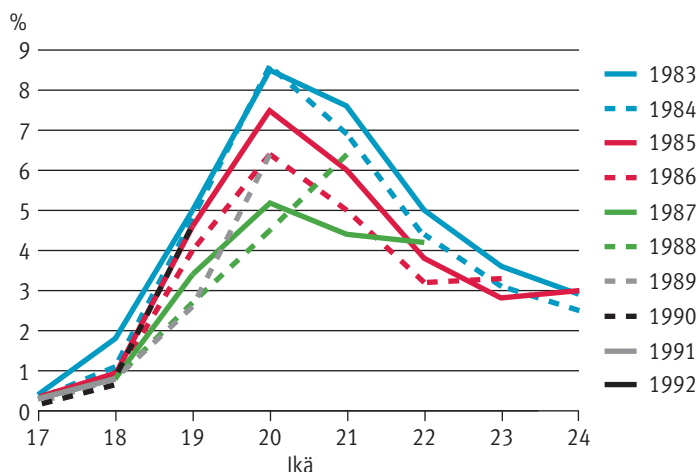
Kohorteilla 1983–1985 työmarkkinatuen käyttöaste oli korkeimmillaan 20–21 vuoden iässä. Muissa kohorteissa käyttöasteet eivät nouse näin korkealle, vaikka trendit ovat muutoin samantapaiset (kuvio 7). Vuoden 1988 kohortissa korkein käyttöaste oli vasta 21-vuotiaana tai myöhemmin, vaikka aiemmilla kohorteilla huippu oli saavutettu jo 20-vuotiaana. Myöhemmissä kohorteissa tilanne saattaa olla samankaltainen, mutta niistä ei ole havaintoja tässä aineistossa. Vuonna 2008 alkaneesta taloudellisesta taantumasta on siis viitteitä korkeampien työmarkkinatuen käyttöasteiden muodossa.

Nuorten kohdalla on olennaista se, onko työmarkkinatuki passiivista vai onko työvoimaviranomaisen halunnut aktivoida nuoria. Tutkimusaineistoon oli kerätty tietoa siitä, mitkä päivät oli maksettu aktiivitoimenpiteiden ajalta. Loput päivät katsottiin passiivituksi. Työmarkkinatuki oli maksettu 17-vuotiaille pelkästään aktiivitukena, koska passiivitukea ei heille voi lain mukaan myöntääkään. Myös 18-vuotiailla tuki oli pääosin aktiivista. Tämän jälkeen passiivituen osuus lisääntyi. Erityisesti 20–21 vuoden iässä aktiivitoimenpiteiden osuus oli vain 2–3 %, jolloin passiivituen käyttöasteeksi tuli suurimmillaan jopa 5 %. Tämän ikäiset työmarkkinatuen saajat ovat saattaneet hakea opiskelupaikkaa, johon heitä ei ehkä ole hyväksytty. Tällöin työllistymistä edistävään palveluun ei välttämättä ole tarvinnut osallistua.

Taulukko 8. Työmarkkinatuen käyttöasteet (%) 17–24 vuoden iässä syntymäkohorteittain.

Kohortti	Ikä vuoden lopussa							
	17	18	19	20	21	22	23	24
1983	0,4	1,8	5,0	8,5	7,6	5,0	3,6	2,9
1984	0,3	1,1	4,8	8,6	6,9	4,4	3,1	2,5
1985	0,3	0,9	4,6	7,5	6,0	3,8	2,8	3,0
1986	0,3	0,8	4,0	6,4	5,0	3,2	3,3	
1987	0,3	0,8	3,4	5,2	4,4	4,2		
1988	0,3	0,8	2,7	4,5	6,4			
1989	0,2	0,8	2,6	6,4				
1990	0,2	0,7	4,5					
1991	0,3	0,8						
1992	0,2							

Kuvio 7. Työmarkkinatuen käyttöasteet (%) 17–24 vuoden iässä.



6.1.3 Toimeentulotuen käyttöasteet

Marraskuussa 2009 toimeentulotukea sai 5,6 % nuorista (taulukko 6, s. 19), mikä oli melko lähellä 19–24-vuotiaiden toimeentulotuen käyttöastetta (taulukko 9). Marraskuu antoi siis melko hyvän arvion koko vuoden käyttöasteista. Opiskelijoiden kesäkuukausien toimeentulotuen estää kuitenkin usein se, että opintolaina lasketaan tuloksi. Suurimmillaan toimeentulotuen käyttö on 20–21-vuotiailla.

Myöhemmissä kohorteissa ei käyttöasteessa havaita korkeinta kohtaa, vaan käyrät jatkavat nousuaan viimeiseen havaintoon asti (kuvio 8). Tämä ilmentää sitä, että nuorten toimeentulotuen käyttö on lisääntynyt viime vuosina. Esimerkiksi vuodesta 2007 vuoteen 2011 helsinkiläisten 18–24-vuotiaiden

toimeentulotuen saajien määrä kasvoi 34 % (Haapamäki 2013, 6). Tämä kertoo huolestuttavasti siitä, että yhä useampi nuori joutuu turvautumaan viimesijaiseksi tarkoitettuun tukeen. Käyttöasteen kasvu voi johtua tuensaajien kasvun lisäksi nuorten toimeentulotuen pitempiaikaisesta käytöstä. Käyttöasteen kasvun voidaan ajatella johtuneen osittain myös taloudellisesta taantumasta. Helsingissä nuorten toimeentulotuen saajien määrän kasvu on näkynyt erityisesti työttömien nuorten kohdalla (Ylikännö 2013).

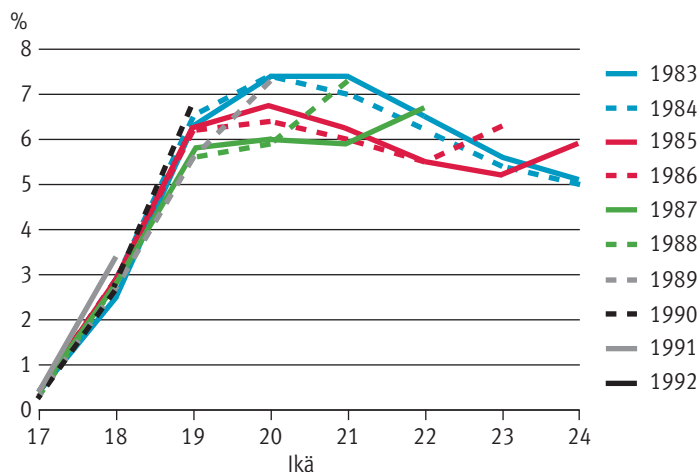
6.2 Etuuskohtaiset toimeentulourat

Seuraavassa tarkastellaan nuorten pysymistä tietyn etuuden saajina eli selvitetään, kuinka suuri osuus tietyn vuoden etuudensaajista sai samaa etuutta

Taulukko 9. Toimeentulotuen käyttöasteet (%) 17–24 vuoden iässä syntymäkohorteittain.

Kohortti	Ikä vuoden lopussa							
	17	18	19	20	21	22	23	24
1983	0,4	2,5	6,3	7,4	7,4	6,5	5,6	5,1
1984	0,4	2,9	6,5	7,4	7,0	6,2	5,4	5,0
1985	0,4	2,9	6,3	6,8	6,3	5,5	5,2	5,9
1986	0,4	2,9	6,2	6,4	6,0	5,5	6,3	
1987	0,4	2,8	5,8	6,0	5,9	6,7		
1988	0,3	2,8	5,6	5,9	7,3			
1989	0,3	2,7	5,6	7,3				
1990	0,3	2,7	6,7					
1991	0,4	3,4						
1992	0,4							

Kuvio 8. Toimeentulotuen käyttöasteet (%) 17–24 vuoden iässä.



myös seuraavina vuosina. Kohorteittain seurattiin, kuinka monena peräkkäisenä vuotena nuoret saivat samaa etuutta. Nuori laskettiin saajaksi kunakin vuonna, jos hän oli saanut etuutta jossakin kohtaa vuotta. Seuranta ei jatkettu seuraavina ikävuosina niiltä nuorilta, jotka jonain vuonna eivät saaneet etuutta. Peräkkäisten vuosien etuuden saamisesta muodostuu siten etuuskohtainen toimeentuloura.

Tarkastelun kohteeksi valittiin 19 vuoden iässä etuutta saaneet, koska silloin moni nuori on jo suorittanut toisen asteen tutkinnon ja on eräänlaisessa murrosvaiheessa. Tähän ikävaiheeseen sopii myös pitkittäistarkastelu siitä, kuinka suuri osa nuorista jää pitemmäksi aikaa tietyn etuuden saajiksi. Seurannan ulottamisesta 17–18-vuotiaisiin luovuttiin, koska tämänkaltaisen tarkastelu ei soveltunut heihin etenkin työmarkkinatuen kohdalla, sillä nuorimmissa ikäluokissa työttömiä oli vain vähän (taulukko 4, s. 16). Tarkastelut kohdistettiin samoihin etuuksiin kuin luvussa 6.1.

Lisäksi selvitettiin, kuinka moni peräkkäisten vuosien opintotuen tai työmarkkinatuen saaja oli saanut myös toimeentulotukea eri vuosina. Tarkoituksena oli arvioida, vähentääkö vai kasvattaako etuuden pitkäaikainen saaminen toimeentulotuen tarvetta nuorilla. Opintotukea ja työmarkkinatukea ei voi saada päällekkäin, mutta saman vuoden aikana voi saada molempia. Näiden etuuksien päällekkäisyydet ajoittuivat esim. opintojen alkamiseen syksyllä, jolloin alkuvuonna oli voinut saada työmarkkinatukea. Tutkimusaineistossa näitä tapauksia oli kuitenkin vain vähän.

6.2.1 Opintotuen käytön seuranta

Opintotukea sai 19 vuoden iässä kohortista riippuen jonkin verran alle tai yli 30 000 henkilöä (taulukko 10). Opintotuen saajien määrää pienentää tässä iässä asevelvollisuuden suorittaminen. Seuraavana ikävuonna eli 20-vuotiaana yli 60 % edellisen vuoden saajista sai edelleen opintotukea. 21-vuotiaana opintotukea sai edelleen vajaa puolet lähtötasosta. Myöhempinä ikävuosina opintotuen saajien määrä väheni vuosittain alle 10 prosenttiyksikköä kohortista riippuen. Noin viidennes niistä, jotka saivat opintotukea 19-vuotiaana, oli saanut opintotukea vuosittain 24-vuotiaaksi asti.

Opintotuen saajien osuudet noudattavat kohorteittain hyvin samankaltaista, asteittain vähenevää trendiä. Ainoastaan vuoden 1983 kohortti poikkeaa muista kohorteista hieman muita korkeammilla osuuksilla.

Opintotukea voidaan joutua täydentämään toimeentulotuella erityisesti silloin, jos opiskelija ei ole saanut kohtuuhintaista vuokra-asuntoa tai osa-aikaista työtä. Vähintään kahtena peräkkäisenä vuotena opintotukea saaneita 20-vuotiaita oli alle 20 000 kussakin kohortissa, ja heistä noin viidennes oli saanut toimeentulotukea 20-vuotiaana (taulukko 11, s. 25). Seuraavana vuonna opintotukea saaneista noin 15 % joutui edelleen täydentämään toimeentuloaan vähintään yhtenä kuukautena toimeentulotuella. Sitä seuraavana vuonna eli 22-vuotiaana enää joka kymmenes neljänä peräkkäisenä vuotena opintotukea saaneista oli saanut samana vuonna

Taulukko 10. Opintotukea vuosittain saaneiden osuudet (%) 19 vuoden iässä tukea saaneista.

Kohortti	Ikä vuoden lopussa						Lkm
	%osuus						
	19	20	21	22	23	24	
1983	100,0	63,3	49,8	42,6	34,3	25,2	30 796
1984	100,0	60,9	46,7	39,8	31,9	23,4	30 407
1985	100,0	60,8	47,1	39,8	31,6	23,6	29 607
1986	100,0	60,6	46,6	39,7	31,7		28 193
1987	100,0	61,1	46,7	40,4			26 852
1988	100,0	60,6	46,8				29 444
1989	100,0	60,6					31 905

toimeentulotukea. Opintotuen täydentäminen toimeentulotuella oli siis sitä vähäisempää mitä useampana vuotena opiskelija oli saanut opintotukea.

Kohorteittain tarkasteltuna toimeentulotuen saajien vähenevä trendi oli jonkin verran hitaampaa tuoreimmissa kohorteissa (kuvio 9). Koska näistä kohorteista on havainnot vain 20–22-vuotiailta, niin toimeentulotuen saajien osuuksien korkeammasta tasosta myös 23–24-vuotiaina ei ole tietoa.

6.2.2 Työmarkkinatuen käytön seuranta

Työmarkkinatukea saaneiden määrissä kohortti vaikutti hyvin selvästi: mitä vanhemmasta kohortista oli kyse, sitä useampi sai vuoden aikana tukea. Vuoden 1983 kohortissa saajia oli 19 vuoden iässä yli 5 000 enemmän kuin vuoden 1989 kohortissa (taulukko 12, s. 26). Eri kohorttien nuoret täyttivät

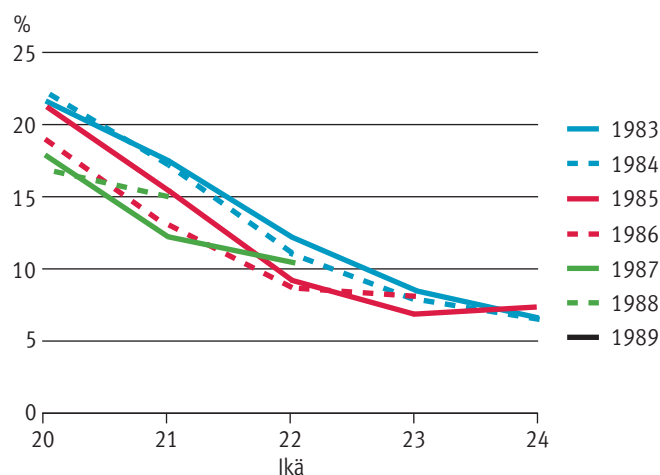
19 vuotta eri aikaan 2000-luvulla. Koheneva talous näkyi myös nuorten työttömyyden vähenemisenä vuodesta 2002 vuoteen 2008 (kuvio 2, s. 6). Vuoden päästä 20-vuotiaana noin 70 % kohortista riippuen sai edelleen työmarkkinatukea. Noin 30 % sai edelleen 21-vuotiaana työmarkkinatukea mutta 22-vuotiaana enää joka kymmenes. Siten vain pieni osa niistä nuorista, jotka saivat 19-vuotiaana työmarkkinatukea, sai etuutta useita vuosia peräkkäin. On todennäköistä, että 22–24-vuotiaana nuoret olivat jo joko töissä tai opiskelivat.

Vanhemmissa kohorteissa 19-vuotiaita työmarkkinatuen saajia oli suhteellisesti enemmän kuin nuoremmissa kohorteissa. Tämä ero korostui 20-vuotiailla: vanhemmissa kohorteissa yli 70 % pysyi työmarkkinatuella ja myöhemmissä kohorteissa alle 70 %. Sitä seuraavina vuosina useita vuosia peräkkäin saaneiden määrä väheni kohorteittain yhtä nopeasti.

Taulukko 11. Toimeentulotukea saaneiden osuudet (%) opintotukea peräkkäisinä vuosina saaneista.

Kohortti	Ikä vuoden lopussa					
	Lkm	% -osuus				
	20	20	21	22	23	24
1983	19 506	21,6	17,5	12,2	8,5	6,6
1984	18 516	22,3	17,2	11,1	7,9	6,5
1985	17 992	21,1	15,2	9,2	7,0	7,5
1986	17 096	19,0	13,0	8,7	8,1	
1987	16 416	17,9	12,2	10,3		
1988	17 847	16,9	15,0			
1989	19 323	19,5				

Kuvio 9. Toimeentulotukea saaneiden osuudet (%) peräkkäisinä vuosina opintotukea saaneista.



Moni työmarkkinatukea saava nuori saattaa joutua hakemaan toimeentulotukea ainakin tilapäisesti. Vähintään kahtena vuonna peräkkäin työmarkkinatukea saaneita 20-vuotiaita oli kohortista riippuen 4 800–9 100 (taulukko 13). Näistä toimeentulotukea oli 20-vuotiaana saanut keskimäärin alle 30 %. Työmarkkinatukea useita vuosia saaneiden joukossa toimeentulotukea saaneiden osuus kasvoi. Trendi oli siis päinvastainen kuin opintotuen kohdalla. Joka vuosi työmarkkinatukea saaneista 24-vuotiaista jo puolet oli saanut myös toimeentulotukea viimeisenä tarkasteluvuonna.

Kohorteittain tarkasteltuna toimeentulotuen saajien osuus näyttää yhä kasvaneen nuorimmissa kohorteissa. Kuviossa 10 (s. 27) tämä näkyy siten, että nuorempien kohorttien käyrät kohoavat jyrkemmin. Taustalla saattavat vaikuttaa loppuvuodesta 2008 alkanut taloudellinen taantuma ja se, että asumistuessa hyväksytyjen asumismenojen määrä on jäänyt jälkeen asumismenojen yleisestä kehityksestä.

6.2.3 Toimeentulotuen käytön seuranta

Kohortista riippuen 19-vuotiaista nuorista 8 300–10 700 sai toimeentulotukea (taulukko 14, s. 27). Valtaosa näistä sai myös jotain syyperusteista sosiaaliturvaa, lähinnä opinto- tai työmarkkinatukea. Kolmena peräkkäisenä vuotena toimeentulotukea saaneiden 21-vuotiaiden joukossa jäljellä oli noin puolet 19-vuotiaana tukea saaneista. Kaikkina seurantavuosina 24-vuotiaaksi asti toimeentulotukea sai noin neljännes lähtöjoukosta. Toimeentulotuen saanti vaikuttaa siis kestävästi pidempään kuin työmarkkinatuen saanti. Toimeentulotuen saamisen alkaminen juuri 18–19 vuoden iässä on havaittu ennustavan pitkäkestoista tuen saamista (Haapola ja Kauppinen 2007; Kauppinen ym. 2013). Tässä aineistossa yli 2 000 nuorta joutui joka vuosi ainakin osittain turvautumaan toimeentulotukeen ikävuosien 19 ja 24 välillä.

Pelkällä toimeentulo- ja asumistuella (ilman, että sai koko vuonna opinto-, työttömyys- tai perhe-

Taulukko 12. Työmarkkinatukea vuosittain saaneiden osuudet (%) 19 vuoden iässä tukea saaneista.

Kohortti	Ikä vuoden lopussa						Lkm
	%osuus						
	19	20	21	22	23	24	
1983	100,0	71,2	33,7	15,6	7,9	4,3	12 650
1984	100,0	73,4	32,8	13,5	5,9	2,8	12 458
1985	100,0	71,5	30,8	11,9	5,6	3,1	11 500
1986	100,0	68,5	28,3	10,8	5,7		9 995
1987	100,0	65,6	25,5	11,5			8 670
1988	100,0	62,1	28,6				7 669
1989	100,0	66,5					7 249

Taulukko 13. Toimeentulotukea saaneiden osuudet (%) peräkkäisinä vuosina työmarkkinatukea saaneista.

Kohortti	Ikä vuoden lopussa					
	Lkm	%osuus				
		20	21	22	23	24
1983	9 003	30,6	35,6	40,9	44,2	48,3
1984	9 143	28,0	32,8	41,7	46,3	50,0
1985	8 225	26,5	32,3	40,7	46,8	56,7
1986	6 851	25,9	31,4	38,4	49,3	
1987	5 688	27,7	35,9	48,6		
1988	4 766	27,9	38,9			
1989	4 821	30,9				

etuuksia) eli 19-vuotiaista noin 2 000. Nuoret ovat tällöin ns. tulottomia, koska heillä ei ole syyperusteista sosiaaliturvaa. Pelkälle toimeentulotuella joutuminen voi monella nuorella johtua koulutuspakosta. Sen mukaan vailla ammatillista koulutusta olevalle nuorelle voidaan asettaa työssäolovelvoite, joka estää työmarkkinatuen saannin kunnes nuori täyttää 25 vuotta, on ollut töissä riittävän kauan tai on suorittanut ammattitutkinnon. Honkanen (2011) tutki tulottomien määrää asumistukirekisterin tietojen pohjalta ja päätyi koulutuspakkoon selittävänä tekijänä nuorten kohdalla. Pelkällä toimeentulotuella olevien määrä vähenee hieman nopeammin kuin toimeentulotuen saajien määrä yhteensä. Kuitenkin niissä ikäkohorteissa, joita kyettiin seuraamaan 24 ikävuoteen saakka, löytyi lähes pari sataa nuorta, jotka elivät koko nuoruusajan pelkästään viimesijaisten toimeentulo- ja asumistuen varassa.

7 Yhteenveto ja johtopäätökset

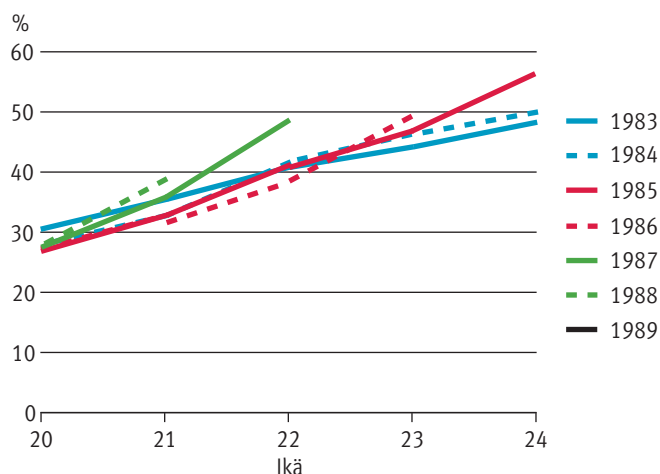
Nuoret siirtyvät aikuisuuteen nykyisin monella eri tavalla. Osa nuorista viipyy nuoruuden ja aikuisuuden välimaastossa pitkään. Lapsuudenkodista pois muuttaminen on keskeinen tekijä nuoren aikuistumisprosessissa. Tällöin nuoren täytyy ratkaista myös toimeentuloon liittyviä kysymyksiä. Merkittävä osa nuorten aikuisten toimeentulo-ongelmista liittyykin itsenäisen asumisen aloittamiseen (Kauppinen ja Karvonen 2008).

Asumismenot olivat keskeinen tekijä toimeentuloturvajärjestelmän toimivuuden arvioinnissa, joka tässä tutkimuksessa toteutettiin vertaamalla etuuk-sien tuottamaa tasoa viimesijaiseen toimeentulotukeen malliperhemetodilla. Ilman asumismenojen huomioimista opiskelijan, työttömän ja yhden lapsen yksinhuoltajan etuudet olivat tutkimuksen esi-

Taulukko 14. Toimeentulotukea vuosittain saaneiden osuudet (%) 19 vuoden iässä tukea saaneista.

Kohortti	Ikä vuoden lopussa						Lkm
	% -osuus						
	19	20	21	22	23	24	
1983	100,0	73,6	54,5	40,5	30,7	24,3	10 578
1984	100,0	73,0	53,0	38,8	29,3	22,6	10 664
1985	100,0	71,5	50,2	35,9	28,0	23,6	9 914
1986	100,0	69,7	48,4	35,0	28,8		9 396
1987	100,0	70,0	49,4	40,0			8 496
1988	100,0	69,3	53,5				8 401
1989	100,0	75,8					8 293

Kuvio 10. Toimeentulotukea saaneiden osuudet (%) peräkkäisinä vuosina työmarkkinatukea saaneista.



merkkilaskelmissa hieman toimeentulotuen perusosaa suuremmat. Asumismenojen huomioimisen jälkeen toimeentulotuen määrä nousi laskelmissa suuremmaksi kuin ensisijaiset etuudet. Toimeentulotuessa asumismenot korvataan usein lähes tadelisen suuruisena, vaikka suurin osa kunnista onkin määritellyt kohtuullisille asumismenoille normit (Heinonen 2010). Helsingissä yksin elävien vuokra hyväksytään toimeentulotuessa noin 90 %:ssa tapauksista (Honkanen 2013). Vuokrasta on katettava sekä 20 % omavastuu että vuokra- ja pintaalanormien ylitykset muilla tulon lähteillä kuin asumistuella. Helsingissä asumistuen vuokranormien jääminen jälkeen asumismenojen kehityksestä on näkynyt toimeentulotuen tarpeen kasvuna (Honkanen 2013). Toimeentulojärjestelmän toimivuudessa voidaan siis nähdä olevan puutteita, kun sekä tämän tutkimuksen tulosten että toimeentulotukiviranomaisten mukaan (Heinonen 2010) yhä suurempi osa toimeentulotuesta myönnetään asumismenojen kattamiseen.

Pääasiallinen syy toimeentuloturvaetuuksien käyttöön kaikissa tutkimuksissa tarkastelluissa alle 25-vuotiaiden ikäryhmissä oli opiskelu. Kelan työttömyysturvaa sai 19-vuotiaista joka kymmenes. Perhe-etuudet olivat sitä yleisempiä mitä vanhemmasta ikäluokasta oli kyse. Kaikkein yleisintä Kelan etuuksien saaminen oli 21–22-vuotiailla, jolloin yli puolella oli jokin näihin kolmeen elämäntilanteeseen liittyvää etuus. Lähes puolet alle 25-vuotiaista nuorista sai Kelasta jotain ensisijaista etuutta vuoden 2009 marraskuun lopussa. Viimesijaisista etuuksista asumistukea sai 34 %, toimeentulotukea 6 % ja molempia 4 % nuorista. Asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäisyys oli yleistä työmarkkinatukea ja kotihoidon tukea saaneilla nuorilla. Tulojen puuttuminen (täysi työmarkkinatuki) ja lasten huoltaminen ovat siten nuorille selviä riskitekijöitä useamman etuuden yhtäaikaiselle saamiselle. Etuuksien päällekkäisyydestä voi seurata ongelmia. Riippuvuus useasta tarveharkintaisesta etuudesta heikentää hakijan oikeusturvaa ja aiheuttaa kannustinloukkuja (Hannikainen-Ingman ym. 2012). Hallinnolle etuuksien päällekkäisyys merkitsee moninkertaista byrokratiaa ja suurempia kustannuksia.

Etuuksien käyttöasteissa näkyi se, että etuuksien käyttö ei useinkaan ole ympärivuotista. Etuudensaajien määrän lisäksi käyttöasteeseen vaikuttaa se, kuinka monena päivänä tai kuukautena vuodessa nämä henkilöt ovat saaneet etuutta. Opintotukea saadaan keskimäärin kahdeksalta kuukaudelta vuodessa. Opintotuen käyttöasteet olivat 20–30 %

ikäluokasta, kun poikkileikkaustilanteessa marraskuussa 2009 opintotukea sai 30–40 % ikäluokasta. Nuorimmilla kohorteilla opintotuen käyttöasteet olivat jonkin verran korkeampia, mikä viittaa siihen, että aiempaa useampi nuori on keskittynyt opiskeluun taloudellisen taantuman aikana.

Nuorempien kohorttien muita korkeammat käyttöasteet näkyivät myös työmarkkinatuen kohdalla, joten työpaikkojen heikon tarjonnan voidaan katsoa lisänneen myös työmarkkinatuen käyttöä. Huolestuttavaa työmarkkinatuen käyttöasteissa on, että yli 20-vuotiailla passiivituksen osuus työmarkkinatuessa oli suurempi kuin aktiivituksen. Koulutuspakko ei tehoa silloin, jos nuori on hakenut opiskelupaikkoja niitä saamatta. Työmarkkinatuen passiivituksen varassa elävät nuoret ovat vaarassa syrjäytyä, koska he eivät välttämättä ole kiinnostuneita jatkamaan opintojaan eivätkä kykene löytämään työpaikkaa. Pääasiassa nuorille tarkoitetusta väliaikaisesta, aktiivisesta toimenpidetuesta on muodostunut monille tuen saajille pysyvä toimeentulon lähde vastoin työmarkkinatuen alkuperäistä tarkoitusta (Työministeriö 2005).

Opintotuen saannin seurannassa havaittiin, että suunnilleen neljännes niistä, jotka saivat opintotukea 19-vuotiaana, sai joka vuonna opintotukea ainakin 24-vuotiaaksi asti. Vähintään kahtena peräkkäisenä vuonna opintotukea saaneista 20-vuotiaista noin viidennes oli saanut myös toimeentulotukea 20-vuotiaana ainakin osan vuodesta. Opintotuen täydentäminen toimeentulotuella oli sitä vähäisempää, mitä useampana peräkkäisenä vuonna opintotukea sai. Kaikki peräkkäiset vuodet 19-vuotiaasta lähtien opintotukea saaneista 24-vuotiaista enää 6–7 % sai jossain vaiheessa vuotta toimeentulotukea.

Työmarkkinatukea kaikkina tarkasteluvuosina 19 ikävuodesta 24 ikävuoteen asti sai vain 3–4 % 19-vuotiaana tukea saaneista. Useita vuosia kestävä työttömyys koskee siis vain pientä osaa nuorista, sillä 19-vuotiaana työmarkkinatukea sai hieman yli tai alle 10 000 nuorta kohortista riippuen. Vähintään kahtena peräkkäisenä vuonna työmarkkinatukea saaneista 20-vuotiaista noin 30 % oli saanut myös toimeentulotukea. Työmarkkinatukea useina vuosina saaneiden joukossa toimeentulotukea saaneiden osuus kuitenkin kasvoi. Kaikkina tarkasteluvuosina työmarkkinatukea saaneista 24-vuotiaista peräti puolet oli saanut myös toimeentulotukea viimeisenä tarkasteluvuonna. Työttömyyden pitkittyessä nämä nuoret olivat yhä heikommassa taloudellisessa ti-

lanteessa, mikä näkyi toimeentulotuen käytön lisääntymisenä.

Nuorten asema yhteiskunnassa on heterogeeninen. Suuri osa nuorista on mukana työelämässä, ja heillä toimeentulo-ongelmat ovat vähäisiä. Työnteko onkin paras turva taloudellisten ongelmien varalta, sillä toimeentuloturvaetuudet voidaan silloin saada ansioperusteisina. Hankalimmassa tilanteessa ovat ns. tulottomat nuoret, koska heillä ei ole syyperusteista toimeentuloturva. Usein tähän tilanteeseen joutuminen johtuu koulutuspakosta. Lisäksi työmarkkinatuen maksaminen voidaan keskeyttää kokonaan pitkäaikaistyöttömältä, jonka tulkitaan rikkovan työvoimaviranomaisen määräyksiä. Kaikkiaan 24 ikävuoteen mennessä löytyi kohorteittain noin pari sataa nuorta, jotka elivät koko nuoruusajan pelkästään toimeentulo- ja asumistukien varassa.

Tutkimuksen tavoitteena oli lisätä ymmärrystä nuorten toimeentuloturvan käytöstä hallinnollisista rekistereistä saatavien tietojen avulla. Tutkimusaineisto oli muodostettu Kelan etuusrekisterien ja THL:n toimeentulotukirekisterin tietoja yhdistämällä. Aineiston avulla kyettiin hyvin kuvaamaan nuorten toimeentuloturvaetuuksien käytön yleisyyttä ja eri etuuksien yhtäaikaista saamista. Nuorten toimeentuloturvan käytön dynamiikan tarkasteluihin aineistoa piti muokata melko paljon, ja aineiston luonne osaltaan vaikutti valittuihin analyysimenetelmiin. Toisaalta juuri dynamiikan analysoinnissa rekisteritiedot osoittivat vahvuutensa. Tutkimusaineistosta pystyi luotettavasti laskemaan eri etuuksien käyttöasteita, kun henkilöiden jokaisen etuuden vuosittain korvattujen kuukausien tai päivien lukumäärä löytyi tutkimustiedoston muuttujista. Etuuskohdainten toimeentulourien muodostaminen ja siinä toimeentulotuen päällekkäisyyden selvittäminen oli tutkimuksen uutta antia verrattuna aiempiin tutkimuksiin. Vieläkin tarkempi urien analysointi olisi vaatinut tutkimustiedostoon henkilöittäin katkottomien etuuskausien tiedot. Niiden muodostaminen rekistereistä olisi iso ja vaativa tehtävä. Joka tapauksessa rekisteriaineistojen käyttö tutkimuksessa on edullista verrattuna kyselyaineistoihin ja sopii tämän kaltaiseen tutkimukseen.

Lähteet

Aassve Arnstein, Iacovou Maria, Mencarini Letizia. Youth poverty and transition to adulthood in Europe. Demographic research 2006; 15: 21–49.

Arnett Jeffrey. Emerging Adulthood. A theory of development from the late teens through the twenties. American Psychologist 2000; 55: 469–480.

Berndtson Taru. Opiskelijatutkimus 2003. Opiskelijoiden toimeentulo ja toimeentulon ongelmat. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 65, 2004.

Blomster Peter. Yliopisto-opiskelijoiden toimeentulo ja opintotuki 1900-luvun Suomessa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 56, 2000.

Buhr Petra, Weber Andreas. Social assistance and social change in Germany. Julkaisussa: Luisering Lutz, Walker Robert, toim. The dynamics of modern society. Bristol: Policy Press, 1998: 183–198.

Ek Ellen, Saari Erkki, Viinamäki Leena, Sovio Ulla, Järvelin Marjo-Riitta. Nuorten aikuisten työelämästä syrjäytyminen ja sosiaaliturvan väärinkäyttö. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 76, 2004.

Eläketurvakeskus ja Kela. Tilasto Suomen eläkkeensaajista 2009. Helsinki: Eläketurvakeskus ja Kela, Suomen virallinen tilasto, Sosiaaliturva, 2010.

EU. EU Youth Report 2012. Luxembourg: European Union, 2012.

Eurostatin tilastotietokanta. Saatavissa: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database>. Viitattu 1.10.2013.

Finanssivalvonta ja Kela. Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2009. Helsinki: Finanssivalvonta ja Kela, Suomen virallinen tilasto, Sosiaaliturva, 2010.

Gustaffson Björn, Müller Rolf, Negri Nicola, Wolfgang Voges. Paths through (and out of) social assistance. Julkaisussa: Saraceno Chiara, toim. Social assistance dynamics in Europe. Bristol: Policy Press, 2002: 173–234.

Haapamäki Elise. Nuoret toimeentulotuen saajat. Pitkittäistarkastelu 18–20-vuotiaista helsinkiläisistä

- toimeentulotuensaajista vuosina 2006–2011. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, Tilastoja 12, 2013.
- Haapola Ilkka. Köyhyyden kynnyksellä. Toimeentulotuen dynamiikka 1990-luvun Suomessa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 79, 2004.
- Haapola Ilkka, Kauppinen Timo M. Tukea talouselämän jälkeen. Toimeentulotuen saannin kesto 2000-luvun alussa yhdessätoista kaupungissa. Lahti: Päijät-Hämeen ja Itä-Uudenmaan sosiaalialan osaamiskeskus Verso, 2007.
- Haataja Anita, Hämäläinen Ulla. Viekö haikara tasa-arvon? Puolisoiden väliset tulonerot lapsiperheissä. Julkaisussa: Hämäläinen Ulla, Kangas Olli, toim. Perhepiirissä. Helsinki: Kela, 2010: 76–116.
- Haimi Olavi. Väestöntutkimus. Periaatteet ja menetelmät. Helsinki: Väestöntutkimuslaitos, Väestöntutkimuslaitoksen julkaisusarja D 19, 1987.
- Hannikainen-Ingman Katri, Hiilamo Heikki, Honkanen Pertti, Kuivalainen Susan, Moisio Pasi. Perus- ja vähimmäisturvan yleisyys ja päällekkäisyys 2000–2009. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 33, 2012.
- Heinonen Hanna-Mari. Asumismenojen huomioon ottaminen toimeentulotuessa ja yleinen toimeentulotukitilanne kunnissa ja kuntayhtymissä syksyllä 2009. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 73, 2010.
- Hiilamo Heikki, Hytti Helka, Takala Pentti. Työikäiset toimeentuloturvan vähimmäisetuuksien saajina. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 42, 2005.
- Honkanen Pertti. Perusturvan kasvava aukko – tulottomien kotitalouksien määrä kasvaa. Hyvinvointikatsaus 2011; (2): 2–5.
- Honkanen Pertti. Vuokranormien vaikutus toimeentulotukeen. Julkaisussa: Ahola Elina, Hiilamo Heikki, toim. Köyhyyttä Helsingissä. Toimeentulotuen saajat ja käyttö 2008–2010. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 127, 2013: 89–98.
- Hämäläinen Kari, Hämäläinen Ulla. Matkalla maailmalle. Nuorten työttömyyden esiintyvyys ja kesto. Työpoliittinen Aikakauskirja 2012; (2): 6–18.
- Hämäläinen Ulla. Nuorten tulojen ja toimeentulon palapeli. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, Tutkimuksia 92, 2004.
- Hämäläinen Ulla. Perhevapaiden aikaiset tulot ja toimeentulo. Julkaisussa: Takala Pentti, toim. Onko meillä malttia sijoittaa lapsiin? Helsinki: Kela, 2005: 126–147.
- Hämäläinen Ulla, Juutilainen Vesa-Pekka, Hellsten Katri. Lukiolaisten ja ammatillista perustutkintoa suorittavien elämäntilanne ja toimeentulo. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 87, 2007.
- Isoniemi Henna. Taloudelliset tekijät ja muutto pois lapsuudenkodista. Vertaileva analyysi neljässä EU-maassa. Janus 2006; 14 (3): 240–254.
- Kangas Olli, Ritakallio Veli-Matti. Eri menetelmät – eri tulokset? Köyhyyden monimuotoisuus. Julkaisussa: Kangas Olli, Ritakallio Veli-Matti, toim. Kuka on köyhä? Köyhyys 1990-luvun puolivälin Suomessa. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 65, 1996: 11–67.
- Karjalainen Keijo. Toimeentulon palapeliä kasaa-massa. Selvitys Helsingin yliopiston opiskelijoiden taloudellisesta tilanteesta 2002–03. Helsinki: Helsingin yliopiston ylioppilaskunta, 2003.
- Kauppinen Timo M, Karvonen Sakari. Nuorten aikuisten toimeentulo-ongelmat. Julkaisussa: Moisio Pasi, Karvonen Sakari, Simpura Jussi, Heikkilä Matti, toim. Suomalaisten hyvinvointi 2008, Helsinki: Stakes, 2008: 76–93.
- Kauppinen Timo M, Moisio Pasi, Mukkila Susanna. Toimeentulotuen saamisen toistuvuus ja etuuksien päällekkäisyys. Julkaisussa: Kuivalainen Susan, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: THL, Raportti 9, 2013: 37–55.
- Kela. Kelan opintoetuustilasto 2008/09. Helsinki: Kela, Suomen virallinen tilasto, Sosiaaliturva, 2010a.
- Kela. Kelan tilastollinen vuosikirja 2009. Helsinki: Kela, Suomen virallinen tilasto, Sosiaaliturva, 2010b.
- Kelan tilastotietokanta Kelasto. Saatavissa: <<http://www.kela.fi/kelasto>>. Viitattu 20.1.2014.

- Kojo Marjaana. Pause päällä. Työn ja koulutuksen ulkopuoliset jaksot nuorten elämänsäkulussa. Janus 2012; 20 (2): 94–110.
- Kuivalainen Susan. Malliperhemetodin käyttö ja anti kansainvälisessä vertailussa. Turku: Turun yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitoksen julkaisuja C18, 2007.
- Lammi-Taskula Johanna, Salmi Minna. Lapsiperheiden toimeentulo lamasta lamaan. Julkaisussa: Vaarama Marja, Moisio Pasi, Karvonen Sakari, toim. Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2010: 198–214.
- Lavikainen Elina, Nokso-Koivisto Aleksis. ”Pitää vain yrittää pärjätä”. Selvitys Helsingin yliopiston opiskelijoiden taloudellisesta tilanteesta ja hyvinvoinnista keväällä 2009. Helsinki: Helsingin yliopiston ylioppilaskunta, 2009.
- Miettunen Laura. Lasten kotihoidon tuen kuntalisät osana suomalaista päivähoitojärjestelmää. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 101, 2008.
- Moisio Pasi, Kauppinen Timo M. Toimeentulotuen asiakkuus periytyy vanhemmilta lapsille. Hyvinvointikatsaus 2010; (1): 10–13.
- Myllyniemi Sami. Nuorisobarometri. Helsinki: Nuorisosaia neuvottelukunta, Julkaisuja 41, 2009.
- Myllyniemi Sami, Suurpää Leena. Nuoret aikuiset itsellisyiden ja riippuvuuden noidankehässä. Hyvinvointikatsaus 2009; (1): 2–4.
- Myrskylä Pekka. Nuoret työmarkkinoiden ja opiskelun ulkopuolella. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, Julkaisuja 12, 2011.
- Nordic Social-Statistical Committee. Youth unemployment in the Nordic Countries. A study on the rights and measures for young jobseekers. Copenhagen: Nososco, No 50:11, 2011.
- Nikander Timo. Nuoret muuttavat omilleen yhä nuorempina. Hyvinvointikatsaus 2009; (1): 11–14.
- OKM. Opintotuen rakenteen kehittäminen 2012. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö, Työryhmämuistioita ja selvityksiä 29, 2012.
- Opetusministeriö. Opiskelijaperheet ja opintotuki. Helsinki: Opetusministeriö, Työryhmämuistioita ja selvityksiä 14, 2009.
- Palola Elina, Hannikainen-Ingman Katri, Karjalainen Vappu. Nuorten syrjäytymistä on tutkittava pintaa syvemmin. Yhteiskuntapolitiikka 2012; 77 (3): 310–315.
- Parpo Antti, Moisio Pasi. Toimeentulotuen saannin kesto ja dynamiikka Suomessa 1992–2003. Yhteiskuntapolitiikka 2006; 71 (2): 121–133.
- Ritakallio Veli-Matti. Köyhyys Suomessa 1981–1990. Tutkimus tulonsiirtojen vaikutuksista. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 39, 1994.
- Saarenmaa Kaija, Saari Katja, Virtanen Vesa. Opiskelijatutkimus 2010. Korkeakouluopiskelijoiden toimeentulo ja työssäkäynti. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö, Julkaisuja 18, 2010.
- STM. Lapsiperheiden toimeentuloedellytysten kehittäminen. Koordinaatioryhmän yhteenvetoraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 31, 2006.
- STM. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 62, 2009.
- TEM. Nuorten yhteiskuntatakuu 2013. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, Raportteja 8, 2012.
- THL. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Avauksia 4, 2011.
- Tilastokeskuksen tilastotietokanta Statfin. Saatavissa: <http://pxweb2.stat.fi/database/StatFin/databasetree_fi.asp>. Viitattu 15.11.2013.
- Työministeriö. Työmarkkinatuen aktivointi – yhteiskuntatakuu pitkäaikaistyöttömille. Helsinki: Työministeriö, Työhallinnon julkaisuja 347, 2005.
- United Nations. Implementation of the World Programme of Action for Youth to the Year 2000 and Beyond. United Nations General Assembly A/56/180, 2001.
- Viuhko Minna. Opiskelijatutkimus 2006. Korkeakouluopiskelijoiden toimeentulo ja työssäkäynti. Helsinki: Opetusministeriö, Julkaisuja 51, 2006.

Walker Robert, Ashworth Karl. Welfare benefits and recession in Great Britain. Julkaisussa: Luise-ring Lutz, Walker Robert, toim. The dynamics of modern society. Bristol: Policy Press, 1998: 199–220.

Walther Andreas. Regimes of youth transitions. Choice, flexibility and security in young people's experiences across different European contexts. London: Sage, 2006.

Ylikännö Minna. Nuoret toimeentulotuen saajat Helsingissä. Julkaisussa: Ahola Elina, Hiilamo Heikki, toim. Köyhyyttä Helsingissä. Toimeentulotuen saajat ja käyttö 2008–2010. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 127, 2013: 54–70.

Ylitalo Marko. Nuorten kotitalouksien asema kuluksessa. Hyvinvointikatsaus 2009; (1): 5–10.